

VANHUUDEN AJAN TURVAN JÄRJESTÄMINEN

ETELÄISESSÄ AFRIKASSA

Vertaileva tutkimus eläkejärjestelmämalleista ja niiden kehityksestä SADC-maissa

Pro gradu -tutkielma

Jenni Tuominen

503247

2017

Sosiaalipolitiikka

Sosiaalitieteiden laitos

Yhteiskuntatieteellinen tiedekunta

Turun yliopisto

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

TUOMINEN JENNI: Vanhuuden ajan turvan järjestäminen eteläisessä Afrikassa.
Vertaileva tutkimus eläkejärjestelmämalleista ja niiden kehityksestä SADC-maissa.
Pro gradu -tutkielma, 74 sivua
2017

Tässä tutkielmassa tutkin Eteläisen Afrikan kehitys yhteisön maita (eng. *SADC, Southern African Development Community*) ja tarkoitukseni on vertailla niiden eläkejärjestelmiä ja etsiä syitä sille, mikä yhdistää tietynlaisen eläkejärjestelmän maita. Mielenkiintoni kohdistuu erityisesti maihin, jotka ovat toteuttaneet universaalin eläkejärjestelmän. Löytyykö universaaleista maista joitain tiettyjä ominaispiirteitä, joita tarveharkintaisissa ja sosiaalivakuutusjärjestelmän maissa ei ole? Tutkimuskysymyksiin vastaan aineistoni pohjalta, joka koostuu Kansainvälisen työjärjestö ILO:n (eng. *International Labour Organisation*) ja SSA:n (*Social Security Administration, USA Government*) tilastoista sekä muista tilastolähteistä. Tutkimusmenetelmäni, jonka avulla vastaan tutkimuskysymyksiini, on sekä laadullista että tilastollista menetelmää yhdistelevä Charles Raginin (1980) kehittämä Qualitative Comparative Analysis (QCA). QCA:n avulla aineistosta etsitään selittävien muuttujien yhdistelmiä, joiden avulla eläkemallia ja sen syntyä pyritään selittämään. Teoreettinen viitekehys perustuu eläkejärjestelmien piirteitä käsittelevien teorioihin ja niitä koskevaan aikaisempaan tutkimukseen.

Tutkimustulokset osoittavat, että tietyillä selittävien tekijöiden yhdistelmillä on eteläisessä Afrikassa yhteys universaaliin ja sosiaalivakuutus pohjaiseen eläkejärjestelmään. Universaaliin malliin ovat yhteydessä pieni väestö, suhteellinen vauraus, tasa-arvo ja poliittinen vakaus. Eteläisessä Afrikassa universaaleja maita yhdistää myös hallinnon tehokkuus ja korruption vähäisyys. Sosiaalivakuutusjärjestelmän maita puolestaan yhdistää suuri väestö, vasemmistovalta, maalaisväestön suuri osuus, poliittinen epävakaus, hallinnon tehostomuus ja korruptio. Suurella osalla selittävistä tekijöistä ei puolestaan voida nähdä olevan yhteyttä tarveharkintaisen malliin.

Tutkimustuloksista voidaan päätellä, että valitut selittävät muuttujat eivät sellaisenaan muodosta yhdistelmiä, jotka pystyisivät selittämään kaikkia kolmea hyvinvointivaltiomallia, mutta universaaliin ja sosiaalivakuutusjärjestelmään ne ovat yhteydessä. Tutkimustuloksia tarkastellessa ja niiden yleistämistä pohtiessa on kuitenkin hyvä muistaa, että tutkimuksen kohteena oli yhteensä vain kymmenen maata ja vain kaksi näistä maista oli universaalin eläkejärjestelmän maita. Laajoja yleistyksiä kehitysmaista tai edes Afrikan maista koskien ei siis voida tämän tutkielman perusteella tehdä. Eteläiseen Afrikkaan varovaisia yleistyksiä voidaan kuitenkin soveltaa.

Avainsanat: Afrikka, eläkejärjestelmät, hyvinvointivaltiomallit, kattavuus, vertaileva tutkimus, universalismi

Sisällysluettelo

1	JOHDANTO	1
1.1	KEHITYSMAA KÄSITTEENÄ.....	5
1.2	AFRIKKA SOSIAALIPOLITIIKAN TUTKIMUSKOHTENA.....	7
2	ELÄKETURVAJÄRJESTELMÄT OSANA SOSIAALITURVAA.....	10
2.1	SOSIAALITURVA RISKEIHIN VARAUTUMISEKSI	10
2.2	SOSIAALITURVAJÄRJESTELMIEN MUODOT	12
2.3	ELÄKETURVAJÄRJESTELMISTÄ YLEISESTI.....	14
2.4	ELÄKETURVAJÄRJESTELMIEN KEHITYS	16
3	VANHUUDEN AJAN TURVA KEHITYSMAISSA	20
3.1	PERHEEN MERKITYSTURVAN ANTAMANA.....	21
3.2	VALTIOLLINEN SOSIAALITURVA.....	21
3.3	ELÄKETURVAJÄRJESTELMÄT KEHITYSMAISSA	24
3.4	ELÄKETURVAJÄRJESTELMIEN KEHITYS KEHITYSMAISSA	26
3.5	ELÄKETURVAJÄRJESTELMIEN KATTAVUUS KEHITYSMAISSA	27
4	TUTKIMUSASETELMA	30
4.1	AINEISTON KUVAUS.....	30
4.1.1	Selitettävät muuttajat.....	31
4.1.2	Selittävät muuttajat.....	31
4.1.3	Tarkasteltu ajankohta	39
4.2	TUTKIMUSMENETELMÄ.....	41
4.3	TUTKIMUKSEN KOHTENA OLEVAT MAAT	42
4.3.1	Universaalin eläketurvan maat	43
4.3.2	Tarveharkintaisen eläketurvan maat	44
4.3.3	Sosiaalivakuutusjärjestelmän maat	46
5	TUTKIMUSTULOKSET	49
5.1	UNIVERSAALI JÄRJESTELMÄ LOPPUTULOKSENA	49
5.2	TARVEHARKINTAINEN JÄRJESTELMÄ LOPPUTULOKSENA	53
5.3	SOSIAALIVAKUUTUSJÄRJESTELMÄ LOPPUTULOKSENA	55
5.4	ELÄKEJÄRJESTELMIEN KATTAVUUS.....	58
5.5	YHTYENVETO TULOKSISTA.....	59
6	JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA.....	62
	LÄHTEET	68

1 JOHDANTO

Vanhuuden ajan turva ja siihen liittyvä tutkimus ovat länsimaaisessa sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa yksi ydinaiheista. Eläketurva on pinnalla erityisesti juuri tällä hetkellä siksi, että monissa maissa väestö vanhenee, mikä tuo uusia haasteita sosiaaliturvan toimivuudelle. Vaikka väestörakenne on erilainen eri maissa ja väestö vanhenee eri tahdilla, vanhusväestön kasvu on odotettavaa jokaisella maailman alueella tulevina vuosikymmeninä. Myös kehitysmaissa koetaan ennusteiden mukaan väestöllistä ikääntymistä (Uhlenberg 2009, 1, Lloyd-Sherlock 2000, 2158). Yli 65-vuotiaiden osuuden väestöstä on ennustettu kolminkertaistuvan, 5 prosentista 15 prosenttiin, vuosien 2000 ja 2050 välillä (Uhlenberg 2009, 1). Väestöllinen muutos, joka johtaa väestön ikääntymiseen, on vääjäämätön kehityskulku yhteiskunnissa, joissa korkean syntyvyyden ja korkean kuolleisuuden yhteiskunnista tulee alhaisen syntyvyyden ja alhaisen kuolleisuuden yhteiskuntia (Uhlenberg 2009, 7). Väestön ikääntyminen koskee myös maailman köyhintä aluetta, Saharan eteläpuoleista Afrikkaa. Vuonna 2006 alueella arvioitiin olevan 34 miljoonaa yli 60-vuotiasta, vuoteen 2030 mennessä yli 60-vuotiaiden määrän ennustetaan nousevan 67 miljoonaan. (Velkoff & Kowal 2006, 56.)

Se, että väestön ikääntyminen koskee myös kehitysmaita, joissa laajaa ja äärimmäistäkin köyhyyttä esiintyy jo valmiiksi, tekee niiden vanhuuden ajan turvan tutkimisen erityisen tärkeäksi. Perinteisesti vahva perheen ja yhteisön rooli sosiaalisessa suojelussa on vähenemässä, jolloin eläkejärjestelmien merkitys kehitysmaiden kansalaisille käy yhä suuremmaksi. (mm. Holzmann, Robalino & Takayama 2009, 6, Overbye 2005, 305.) Kehitysmaissa lakisääteinen eläketurva kattaa yleensä hyvin pienen osan kehitysmaiden väestöstä, koska suuri osa väestöstä työskentelee maatalous- ja epävirallisella sektorilla, jotka eivät kuulu eläkejärjestelmien piiriin. (Overbye 2005, 314.) Näiden kolmen yhtäaikaisen ilmiön olemassaolo tekee eläkejärjestelmien tutkimisesta kehitysmaissa mielenkiintoisuuden lisäksi ajankohtaista. Pyrin tutkimuksessani valottamaan sitä, mitkä tekijät yhdistävät eläkejärjestelmien perusteella samankaltaisia maita ja erityisesti sitä, minkälaisissa olosuhteissa joissakin kehitysmaissa koko väestön kattavat universaalit eläkejärjestelmät ovat toteutuneet. Mainitsemisen arvoista on, että väestöjakauman muutokset tuovat yllä mainittujen haasteiden lisäksi myös mahdollisuuksia. Etenkin kehitysmaissa vanhusten lisäksi työikäisten osuus väestöstä kasvaa. Jos työikäisillä on mahdollisuus tuottavaan työhön, voisi tästä löytyä helpotus vanhusväestön tu-

kemiseen ja tulonsiirtojen rahoittamiseen. (Bloom & McKinnon 2013, 9.) Tässä tutkielmassa keskityn kuitenkin väestörakenteen muutoksen tuomiin haasteisiin.

Sosiaaliturvan kehittäminen Afrikassa on myös kansainvälisen yhteisön tavoitteena. Muun muassa ILO:n 2014 julkaisema sosiaalisen suojelun raportti korostaa sosiaalisen suojelun olevan ensinnäkin osa ihmisoikeuksien toteutumista, mutta ILO muistuttaa myös sosiaalisen kehityksen lukuisista eduista kuten vaikutuksesta inhimilliseen kehitykseen, köyhyyden vähentämiseen sekä sen myönteisistä talousvaikutuksista. Erityisesti kehittyvissä talouksissa kotitalouksien kulutustason nostaminen sosiaaliturvajärjestelmää kehittämällä voisi vauhdittaa talouden positiivista kehitystä. Myös poliittiset vaikutukset otetaan huomioon. Sosiaalipoliitiikan köyhyyttä vähentävä ja tasa-arvoa lisäävä vaikutus luo osaltaan yhteiskunnallista vakautta. ILO kannustaa maita rakentamaan erityisesti koko väestöä koskevaa sosiaaliturvajärjestelmää ja huomauttaa, että kyse on loppujen lopuksi poliittisesta tahdosta; ILO:n mukaan sosiaaliturvajärjestelmät ovat taloudellisesti mahdollisia myös köyhimmissä maissa. (ILO 2014.)

Myytti siitä, että vain rikkailla mailla on varaa sosiaaliturvaan, elää silti vahvana (Chitonge 2012, 342). Jos on tosiaan niin, että kehitysmailla olisi varaa ainakin kohtalaiseen sosiaalisen suojelun tasoon, joka kattaisi koko väestön, mistä sitten johtuvat erot maiden välillä? Johtuvatko erot maiden vaurauden tasosta vai joistain muista maiden ominaispiirteistä, jotka vaikuttavat sosiaaliturvan kehityksen suuntaan? Pyrin tutkielmassani löytämään selittäviä tekijöitä sille, minkä tyyppiseen eläkejärjestelmään maat ovat päätyneet.

Kiinnostukseni kohdistuu kehitysmaiden eläkejärjestelmiin. Työn laajuus huomioon ottaen koin kuitenkin tarpeelliseksi rajata tutkimuksen kohdetta. Rajasin tutkielmani koskemaan sitä, mikä yhdistää tietyn eläkejärjestelmämallin maita eteläisessä Afrikassa. Tarkemmaksi kohteeksi olen valinnut Eteläisen Afrikan kehitysyhteisön maat (*SADC, Southern African Development Community*). Tässä tutkielmassa keskityn SADC-maiden vanhuuden ajan eläkejärjestelmiin. Huomioni ulkopuolelle jäävät työkyvyttömyydestä sekä huoltajan tai puolison menettämisestä johtuvat eläkejärjestelmät. Lisäksi vapaaehtoiset eläkejärjestelyt eivät tule saamaan suurta osaa tutkielmassani, vaan tulen keskittymään lakisääteiseen eläketurvaan.

Tutkielmassa etsitään vastauksia sille, millaisissa yhteiskunnallisissa oloissa ja rakenteissa erilaiset sosiaaliturvan järjestämisen mallit ovat syntyneet kehitysmaissa. Sosiaaliturvan osa-alueista tutkimuksessa keskitytään vanhuuden ajan lakisääteiseen eläketurvaan. Kansallisen sosiaaliturvajärjestelmän luominen on sekä sosiaalisen että taloudellisen kehityksen yksi merkittävin tekijä. Siksi olisi tärkeää tutkia, minkälaiset olosuhteet kehitysmaissa ovat olleet otollisimmat sosiaalipolitiikan kehittymiselle. Sosiaaliturvajärjestelmien tutkimus kehittyvissä maissa lisää tietoa siitä, mihin maiden olisi sosiaalisen kehityksen edistämiseksi hyvä panostaa. Lisääntyvä tieto kehitysmaiden sosiaaliturvajärjestelmistä on avuksi myös järjestelmien kehittämisessä. Pitkällä tähtäimellä sosiaaliturvajärjestelmien kehittyessä, kehitysmaiden yksipuolinen riippuvuus kehitysavusta ja kehitysyhteistyöstä voi vähentyä ja maiden sosiaaliturvajärjestelmät tulla tarpeeksi voimakkaiksi ja laajoiksi kantaakseen huolta kansalaisistaan elämän erilaisissa riskitilanteissa.

Tutkielmassa maita tarkastellaan erityisesti edustamansa eläkejärjestelmän ryhmissä. Eläkejärjestelmät on luokiteltu hyvinvointivaltiomalleja vastaavalla tavalla universaaleiksi, tarveharkintaisiksi ja sosiaalivakuutusjärjestelmiksi. Maiden luokittelun näihin järjestelmiin on tehnyt ILO sosiaaliturvaa käsittelevässä raportissaan (ILO 2014). Olen tarkastellessani maiden eläkejärjestelmiä muita lähteitä käyttäen varmistanut, että maan järjestelmä todella vastaa ILO:n käyttämää luokitusta.

Syy, miksi olen keskittynyt kehitysmaiden joukossa erityisesti eteläisen Afrikan maihin, on alueen kohtaamat suuret haasteet. Vaikka muissa kehitysmaissa on otettu suuriakin harppauksia sosiaalisessa kehityksessä, on eteläisen Afrikan kehitys hyvin epäselvää. Itäisessä Aasiassa ja Tyynenmeren alueella köyhyys on vähentynyt vuoden 1981 77,7 prosentista 16 prosenttiin vuonna 2005, vastaavat luvut ovat eteläisen Afrikan osalta 53 prosentista 51 prosenttiin. Vastaavasti kun itäisessä Aasiassa työssäkäyvien alle 1,25 dollaria tienaaavien osuus laski 76 prosentista 30 prosenttiin vuosina 1998-2009, eteläisessä Afrikassa ei tapahtunut minkäänlaista muutosta. Samalla eteläinen Afrikka on alue, jossa sosiaaliturva on kaikkein kehittymättömintä. Haasteet, joita Afrikassa koetaan, eivät ole kuitenkaan pelkästään riippuvaisia taloudellisten resurssien puutteesta, vaan heikko poliittinen sitoutuminen sekä epäsojivat hyvinvointimalliratkaisut aiheuttavat oman osansa ongelmista. (Chitonge 2012, 342.)

Alun perin kehitysmaiden sosiaaliturvaan perehtyessäni kiinnostukseni kohdistui erityisesti universaaleihin järjestelmiin. Universaalius sosiaaliturvassa kiinnostaa erityisesti siksi, että ensinnäkin se esiintyy harvoin sosiaalipoliittisessa tutkimuksessa ja keskustelussa. Toiseksi, juuri tässä maailman tilassa, kun eriarvoisuus kasvaa niin kehittyneissä kuin kehittyvissä maissa, niin globaalisti kuin maiden sisällä, universaaliuden käsite on kiehtova. Universalismi muodostuu sanoista ”kaikki” ja ”kansa”, ja se korostaa yhteisen ja samanlaisuuden ajatusta (Anttonen & Sipilä 2000, 149). Universalismi sosiaalipoliittisena strategiana pohjautuu tiettyyn käsitykseen kansalaisuudesta ja kansalaisten oikeuksista. Universalismilla viitataan siihen, että jokin järjestelmä on tarkoitettu kaikille tietyn valtion kansalaisille. Universaaliin järjestelmään liittyy kiinteästi se, että kaikilla kansalaisilla on yhtäläinen pääsy järjestelmän käyttäjäksi ja kaikki samassa tilanteessa olevat saavat saman etuuden tai palvelun. (Anttonen & Sipilä 2000, 150-162.)

Universalismiin liittyy paljon taloudellista ja talouspoliittista kritiikkiä kuten se, että laajat tulontasaus- ja palvelujärjestelmät ovat kalliita. Niiden korkeat kustannukset johtuvat nimenomaan siitä, että myös suuri- ja keskituloiset ihmiset saavat samat edut, vaikka eivät niitä tarvitsisi. On myös esitetty kritiikkiä, jonka mukaan liian anteliaat tulonsiirrot passivoivat ja aiheuttavat riippuvuuskulttuuria. (Anttonen & Sipilä 2000, 180-185.) Myös muut sosiaaliturvan järjestämisen tyypit saavat yhtäläisesti osakseen kritiikkiä. Sosiaalivakuutusjärjestelmä suosii työssäkäyvää kansanosaa. Sosiaalivakuutusjärjestelmän haasteena erityisesti Afrikassa on pieni virallisen työväestön osuus, mikä tarkoittaa, että mikäli etuus on ansiosidonnainen, kattaa se hyvin pienen osan väestöstä. Ansiosidonnainen ja suoritusperustainen järjestelmä pitää yllä tuleroja ja sulkee ulkopuolelleen ne, jotka eivät syystä tai toisesta ole työmarkkinoilla (Anttonen & Sipilä 2000, 214). Tarveharkintaisen järjestelmän tarkoitus on minimoida valtion rooli ihmisten yksityiselämässä (Anttonen & Sipilä 2000, 216). Tarveharkintaiset etuudet kohdistuvat köyhään väestönsosaan ja saattavat käytännössä tarjota yhtä varman suojan kuin universaalitkin etuudet. Tarveharkinta kuitenkin selkeästi erottelee kansan köyhiin ja toimeentuleviin.

Tutkielmassa tarkastellaan universaalien maiden lisäksi sosiaalivakuutuksen ja tarveharkintaisen eläketurvan maita. Tutkimalla myös tarveharkintaisia sekä sosiaalivakuutukseen perustuvia eläkejärjestelmiä, tarkoitukseni on löytää tiettyyn malliin yhdistettäviä maiden piirteitä. Tällä tavoin myös universaalien järjestelmien maiden mahdolliset

erityispiirteet muiden kehitysmaiden joukossa nousevat paremmin esiin. Vaikka erityinen kiinnostukseni kohdistuukin universaaleihin järjestelmiin, tutkielman tarkoitus ja lähtökohta ei ole olettaa universaaleja järjestelmiä muita paremmiksi. On selvää, että sosiaalipoliittisia järjestelmiä ei voida objektiivisesti edes laittaa paremmuusjärjestykseen. Kaikilla sosiaalipoliittisilla järjestelmillä ja niiden järjestämisen muodoilla on omat etunsa sekä ongelmansa ja niitä voidaan tulkita eri positioista käsin (Anttonen & Sipilä 2000, 190).

1.1 KEHITYSMAA KÄSITTEENÄ

Sosiaalipolitiikan tutkimuksessa kehitysmaat eivät ole kovin yleinen tutkimuskohde. Vaikka tutkielmani on rajattu koskemaan eteläisen Afrikan maita, koen tarpeelliseksi pohjustaa hieman kehitysmaakäsitettä, sillä käsitettä tullaan käyttämään paljon seuraavissa luvuissa. Millä perusteella maa luokituu kehitysmaaksi sekä mistä ja ennen kaikkea kenen näkökulmasta luokittelu tehdään? Ensinnäkin on tärkeää ymmärtää, ettei ole olemassa yhtä yleisesti hyväksyttyä määritelmää kehitysmaalle ja on kiistanalaista, onko kehitys edes soveltuva käsite maiden luokittelun perustaksi. Yleisesti hyväksytyn luokituksen puuttuminen liittyy määritelmän vaikeuteen ja luokittelun normatiiviseen luonteeseen. (Nielsen 2011, 3.) Kuitenkin luokittelu kehitysmaihin ja kehittyneisiin maihin on yleistä, ja yleisimmin maat luokitellaan joko Maailmanpankin, Kansainvälisen valuuttarahaston (IMF) tai YK:n määrittämillä mittareilla. Kehitysmaiden luokittelu on tehty alun perin englanniksi. *Developing country* kääntyy suomeksi joko kehitysmaaksi tai kehittyväksi maaksi. Olen tässä tutkimuksessa päättänyt käyttämään käännöstä kehitysmaa sen yksinkertaisuuden ja yleisen käytön vuoksi.

YK:n, tarkemmin ottaen YK:n kehitysohjelma UNDP:n (eng. *United Nations Development Programme*), luokittelu perustuu inhimillisen kehityksen indeksiin (HDI), joka muodostetaan elinajanodotteen, koulutuksen ja tulotason avulla. Maailmanpankki puolestaan käyttää sekä operatiivista että analyyttistä luokittelua. Operationaalinen luokittelu koskee Maailmanpankin osana toimivan Kansainvälisen jälleenrakennus- ja kehittämispankin (IBRD) lakisääteistä velvoitetta lainata rahaa luotettaville jäsenmailleen, jotka eivät ole kykeneväisiä muutoin saamaan ulkoista rahoitusta kohtuullisin ehdoin. Luokitellakseen lainaaja- ja lainansaajamaita, IBRD käyttää mittarina bruttokansantu-
loa. Analyyttisiin tarkoituksiin Maailmanpankki kehitti 1978 *World Development Indicators* -mittariston, jossa maat jaettiin kolmeen ryhmään: 1) kehitysmaat 2) teollisuus-

maat ja 3) öljynviejämaat. Tätä jakoa on kuitenkin myöhemmin muokattu. Uudet luokitukset ovat 1) alhaisen tulotason maat, 2) keskitulotason ja 3) korkean tulotason maat. Myös IMF jakaa maita operationaalisin ja analyyttisin perustein tulotason mukaan. Operationaalinen luokitus perustuu maiden bruttokansantuotteeseen asukasta kohti, markkinoille pääsyyn ja maan haavoittuvuuteen. Analyyttinen luokitus on ottanut lähtökohdaksi edistyneiden maiden käsitteen teollisuusmaiden tilalle ja käyttää lisäksi myös kehitysmaiden ja nousevien maiden luokkaa (*eng. emerging and developing countries group*). Tähän ryhmään maa sijoittuu sen perusteella, mitä se ei ole, toisin sanoen maat, jotka eivät ole käytettävien mittareiden mukaan edistyneitä, kuuluvat tähän ryhmään. (Nielsen 2011, 7-18.)

Järjestöjen erilainen luokitusjärjestelmä voidaan ymmärtää niiden erilaisen luonteen avulla. Kehitysmaiden ryhmä on kuitenkin kaikissa kolmessa järjestössä melko samanlainen ja kaikki ovat päätyneet muodostamaan alaryhmiä kehitysmaiden ryhmän sisällä. Maailmanpankin luokituksen mukaan kehitysmaiden ryhmään alaryhminä kuuluvat sekä alhaisen että keskitulotason maat, UNDP:llä alhaisen, keskitason ja korkean HDI:n maat ja IMF:llä alhaisen tulotason kehittyvät maat sekä nousevat ja kehittyvät maat. (Nielsen 2011, 18.) Kehitysmaiden luokitteluun liittyy myös paljon väljemmin ja vaihtelevammin käytetty käsite kolmas maailma. Kolmannella maailmalla on tarkoitettu entisiä siirtomaita, jotka nyt ovat kehittymässä taloudellisesti ja sosiaalisesti. Mailla on tyypillisesti alhainen tulotaso. Kolmannen maailman maat ovat riippuvaisia maataloudesta ja kohtaavat paljon ja laajoja sosiaalisia ongelmia. Tyypillistä maille on lisäksi rajoittaa poliittisia ja kansalaisoikeuksia. (Smith 2003, 1.)

Kehitysmaiden luokitteluun liittyy ongelmallisuuksia kuten kaikkiin luokitteluihin ja on olemassa monia tapauksia, joissa maa on kehittyneen ja kehittyvän rajamaastossa tai jossain suhteessa kehittynyt ja jossain ei. Luokittelulla on suuri merkitys tutkimuksessa ja tutkimustulosten tulkinnassa. Käytetty jako kehitysmaihin ja kehittyneisiin maihin vaikuttaa suuresti niitä koskeviin tutkimusten tuloksiin ja erilaisella luokittelulla tulokset saattaisivat olla - ja todennäköisesti olisivatkin - erilaisia. Tämän tutkielman kohteena olevat eteläisen Afrikan maat sijoittuvat huolimatta luokittelusta aina kehitysmaiden joukkoon.

1.2 AFRIKKA SOSIAALIPOLITIIKAN TUTKIMUSKOhteena

Tutkielman kohteena ovat kymmenen Eteläisen Afrikan kehitysyhteisön eli *Southern African Development Communityn* (SADC) maata. SADC on alueellinen valtioiden välinen yhteisö, johon kuuluu 15 jäsenmaata. SADC täydentää Afrikan unionin toimintaa ja sen tavoitteena on taata kehitystä, rauhaa ja turvallisuutta, vähentää köyhyyttä ja edistää eteläisen Afrikan ihmisten elintasoja ja elämän laatua. SADC:n edeltäjä *Southern African Development Co-ordination Conference* (SADCC) perustettiin vuonna 1980 edistämään alueellista yhteistyötä. Vuonna 1992 SADCC muutti muotoaan SADC:ksi, jonka tarkoituksena oli syventää entisestään erityisesti taloudellista integraatiota alueen sisällä. (SADC 2016.)

Afrikan ja yleisesti kehitysmaiden politiikan ja sitä kautta myös sosiaalipolitiikan tutkimuksessa tulee ottaa huomioon asioita, joita kehittyneissä maissa ei liialti esiinny tai esiintyy, mutta eri tavalla ja erilaisena. Ensinnäkin, kehitysmaiden poliittista elämää leimaa hallitsevalta järjestelmältä puuttuva legitimitetti ja tästä johtuva poliittinen epävakaus. Ilman vakaata poliittista järjestelmää sosiaalinen ja taloudellinen edistys on vaikeaa. (Smith 2009, 250.)

Toiseksi huomionarvoista on lakisääteisen ja toteutuneen politiikan huomattava ero. Esimerkiksi lakisääteiset ja toteutuneet sosiaalietuudet voivat olla keskenään hyvin eritasoisia. Tai ne voivat kokonaan jäädä toteutumatta. Vaikka lain mukaan ihmiset kuuluisivat sosiaaliturvan piiriin, voivat he käytännössä jäädä ilman etuuksia. (Mares & Carnes 2009, 94.) Eli vaikka tutkimuksessa keskityttäisiin lakisääteiseen sosiaaliturvaan, on hyvä tiedostaa, että lakisääteisyys ei aina kerro koko totuutta sosiaaliturvan tasosta ja ihmisten sosiaalisen suojelun todellisuudesta.

Kolmanneksi, funktionalistinen teoria olettaa, että tietyt funktiot toteutetaan kaikissa yhteiskunnissa huolimatta siitä, miten monimutkainen tai yksinkertainen yhteiskuntajärjestelmä on. Näitä funktioita koskevat rakenteet puolestaan vaihtelevat yhteiskunnasta toiseen. Funktionalistinen teoria pyrkii ymmärtämään kehittyneiden ja kehittyvien maiden eroja tarkastelemalla rajoja poliittisen, taloudellisen ja sosiaalisen järjestelmien välillä. Perinteisissä yhteiskunnissa nämä rajat saattavat puuttua toisin kuin modernissa yhteiskunnassa, jossa eri järjestelmät on helppo erottaa. (Smith 2009, 31.) Vaikka Afrikan maissa ei välttämättä ole samanlaisia instituutioita kuin kehittyneissä maissa, hoivaa

ja turvaa on silti tarjolla. Laajat perhesuhteet ja läheisten piiri tarjoavat monet kehittyneissä maissa valtion vastuulle kuuluvat turvan muodot. (Cohen & Menken 2006, 1.) Epäviralliseen hoivaan liittyy kuitenkin sen epävirallisen ja vapaaehtoisuuteen pohjautuvan luonteen vuoksi ongelmallisuuksia ja epävakautta.

Neljänneksi, tutkimustietoa ja tilastotietoa kehitysmaista on paljon rajallisemmin saatavina kuin kehittyneistä maista. Tämä vaikeuttaa tutkimuksen tekoa erityisesti aineiston keräämisvaiheessa. Usein kehitysmaita koskevat tutkimukset ovatkin tapaustutkimuksia ja aineisto kerätään itse. Tilastojen pohjalta tehtävä tutkimus kohtaa usein ongelmia tilastojen saatavuudessa ja ajankohtaisen tiedon saannissa.

Sosiaaliturvan suunnitteluun ja toteuttamiseen kehitysmaissa liittyy lisäksi erilaisia käytännön haasteita verrattuna kehittyneisiin maihin. Yhteiskuntien instituutiot ja hallintojärjestelmät ovat heikkoja. Sosiaaliturvaa koskevaa toimivaa ja tehokasta hallintoa voi olla siksi hankalaa järjestää. Monessa Afrikan maassa on suuri epävirallisen työn työväestö, joka ei kuulu sosiaaliturvan piiriin. Vaikka sosiaaliturvahallinto toimisikin, jos sosiaaliturva koskee vain työssäkäyviä, jää sen kattavuus hyvin alhaiseksi. Monia maita rasittavat myös suuret maan sisäiset siirtolaivirrat ja maastamuutto, joka vie työvoimaa ulkomaille. Sosiaaliturvan rahoitusta uhkaavat siten työssäkäyvän väestön väheneminen. Kehitysmaissa väestö on alkanut myös vanheta, ja se tapahtuu ennen elintason nousua toisin kuin kehittyneissä maissa. (Bloom & McKinnon 2013, 2.)

Kehitysmaissa esiintyy myös enemmän taloudellisen lukutaidon puutetta (Bloom & McKinnon 2013, 2). Ihmiset ovat tottuneet suunnittelemaan elämäänsä hyvin lyhyellä aikavälillä ja pitkän aikavälin suunnittelu on monelle vierasta. Huonosti suunniteltu rahankäyttö voi usein johtua tosin siitä, että ei ole totuttu säännöllisiin tuloihin. Kun tulot eivät ole säännöllisiä, on vaikeampi suunnitella rahan käyttöä kovin pitkäjänteisesti. Tulonsiirrot ovat yksi väline, jolla voidaan helpottaa rahankäytön suunniteltavuutta sekä luoda taloudellista vakautta erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten vanhusten ja lasten, kotitalouksiin. Säännölliset tulonsiirrot vakauttaisivat myös pienyrittäjien sekä epävirallisissa ja epäsäännöllisissä työsuhteissa toimivien taloudellista tilannetta.

Infrastruktuurin ja yhteiskunnallisten instituutioiden heikkous voi olla myös esteenä yhteiskunnalliselle kehitykselle. Esimerkiksi tulonsiirtoja tarkasteltaessa on hyvä ottaa

huomioon tapa, miten etuus käytännössä maksetaan. Onko olemassa luotettavaa järjestelmää, miten raha liikkuisi viranomaisilta kansalaisille. Monessa maassa ei ole yleistä omistaa pankkitiliä ja pankkeja ei maaseudulta välttämättä löydy, tiet ovat huonoja ja matkustaminen aikaa vievää ja kallista. Kehitysmaiden olosuhteet vaativat usein innovatiivisia ratkaisuja. Esimerkiksi Namibiassa tulonsiirtoja on jaettu siirrettävien automaattien avulla. Käytännössä etuuksien saaminen tapahtuu niin, että raha-automaatit tuodaan ennalta määrättyihin jakelupisteisiin, joista ihmiset pystyvät tulemaan lunastamaan rahansa. (Haarmann, Haarmann, Jauch, Shindondola-Mote, Nattrass, van Niekerk & Samson 2009, 21-23.)

2 ELÄKETURVAJÄRJESTELMÄT OSANA SOSIAALITURVAA

Ihminen kohtaa elämässään erilaisia sosiaalisia riskejä. Se, miten riskeihin on varauduttu ja varaudutaan, vaihtelee maittain ja järjestelmittäin, mutta myös ajassa. Sosiaalisia riskejä kuten köyhyyttä, sairautta, vanhuutta ja turvattomuutta, on yhteiskunnissa ollut aina. Vuosisatojen varrella yhteisöt ja yhteiskunnat ovat huolehtineet riskejä kohdanneista eri tavoin. Esiteollisen ajan yhteiskunnissa lähiyhteisö vastasi vaivashoidosta. Ensijaisesti apua antoivat omat sukulaiset. Myös seurakunnat ja erilaiset ammattikunnat ovat olleet vastuussa erilaisista tukimuodoista. Näiden lisäksi hyväntekeväisyydellä on ollut, ja on edelleen, sijaa sosiaalipoliittisessa toiminnassa. (Helne 2003, 47–48.)

2.1 SOSIAALITURVA RISKEIHIN VARAUTUMISEKSI

Sosiaaliturva voidaan nähdä kokonaisuutena, jolla julkinen sektori (yleensä valtio ja kunnat) järjestää kansalaisilleen sosiaalista ja taloudellista turvaa. Sosiaaliturvalle ei voida löytää kuitenkaan yhtä tarkkaa määritelmää, sillä se on vahvasti aika- ja paikkasidonnaista. Yleisesti ottaen sosiaaliturvalla tarkoitetaan ihmisten ja perheiden toimeentulo-ongelmien helpottamista. Eri maissa sosiaalisiin riskeihin on varauduttu eri keinoin ja valtion osallistumisen osuus sosiaalisen turvan toteuttamiseen vaihtelee hyvin paljon maiden kesken. Alla olevassa taulukossa on tiivistetysti sosiaaliturvan erilaiset järjestämistavat. (Kangas & Niemelä 2011, 12–13.)

Taulukko 1. Sosiaaliturvan erilaiset järjestämistavat. (Lähde: Kangas & Niemelä 2011, 15.)

Malli	Edun saamisperiaate	Edun määräytymisperiaate	Hallinta	Rahoitus	Toiminta-areena
Tarveharkinta	Tarve	Käänteinen tuloihin	Julkinen valta	Verot	Politiikka
Vapaaehtoiset kassat	Jäsenyys	Tasaetu tai ansioihin suhteutettu	Jäsenet (+ julkisvalta)	Jäsenmaksut (subventiot)	Kassat (politiikka)
Korporatistinen malli	Ammattiryhmä	Ansiosidonnaisuus	Kaksi/kolmikan ta	Sosiaaliturvamaksut	Työmarkkinat ja politiikka
Perusturva-malli	Kansalaisuus	Tasaetu	Julkinen valta	Verot	Politiikka
Kattava malli	Kansalaisuus + työnteko	Tasaetu + ansiosidonnaisuus	Julkinen valta	Verot ja sosiaaliturvamaksut	Politiikka
Kollektiivinen työmarkkinavakuutus	Ammattiryhmä	Täydentävä ansiosidonnaisuus	Työmarkkinat	Vakuutusmaksut	Työmarkkinat
Yksityisvakuutus	Sopimus	Sidottu vakuutusmaksuihin	Yritykset	Vakuutusmaksut	Markkinat

Vaikka kaikki sosiaaliturvan järjestämisen tavat pyrkivät samaan tavoitteeseen eli vastaamaan riskeihin, joita ihmiset elämässään kohtaavat, eroavat ne suuresti toisistaan. Kuten taulukosta 1 voidaan nähdä, sosiaaliturvan järjestämisen malli muotoutuu monista osatekijöistä. Edunsaaminen määrittyy mallikohtaisesti ja oikeus etuuksiin vaihtelee kansalaisuuden, tarpeen, työnteon ja erilaisten jäsenyyksien ja sopimusten välillä. Myös vastuu järjestelmän hallinnasta eroaa eri järjestelmissä, useimmiten vastuu on julkisella

vallalla, työmarkkinoilla tai yrityksillä. Järjestelmien rahoitus voidaan puolestaan hoitaa verotuksen, sosiaaliturvamaksujen tai erilaisten jäsen- ja vakuutusmaksujen kautta. Järjestelmien toiminta-areenana on usein politiikka, mutta sopiminen voi tapahtua myös markkinoilla.

Sosiaaliturvalle ja sosiaalipolitiikalle on olemassa monia perusteluja ja motiiveja. Usein perustelut on liitettävissä työväestön olojen parantamiseen. Sosiaalipolitiikalla on haluttu lisäksi lievittää köyhyiden aiheuttamia levottomuuksia ja tasoittaa sukupuolten ja sukupolvien välisten suhteiden muutoksia. (Anttonen & Sipilä 2000, 21.) Globaalilla tasolla yleismaailmallinen ihmisoikeuksien hyväksyminen ja niiden toteuttamiseen sitoutuminen on lisännyt paineita kohti sosiaalista politiikkaa ja köyhyiden poistamista. Ihmisoikeudet ovat lunastaneet keskeisen sijan keskusteltaessa taloudellisesta ja sosiaalisesta kehityksestä. (UNRISD 2016.) Kansainväliset järjestöt ovat viime vuosina olleet hyvin aktiivisia sosiaalipolitiikan ja sosiaaliturvan kehittämisessä ja kehittämiseen kannustamisessa. Esimerkkinä ILO, jonka lanseeraama Decent work for all -strategia tähtää sosiaaliturvan universaaliin kattavuuteen ja työolojen ja -ehtojen parantamiseen (van Ginneken 2003, 279).

2.2 SOSIAALITURVAJÄRJESTELMIEN MUODOT

Laajan sosiaaliturvan maita kutsutaan yleensä hyvinvointivaltioiksi. Sosiaaliturvan järjestämisen tapa riippuu pitkälti yleisestä hyvinvointivaltiollisesta ideologiasta, joka maassa vallitsee. Hyvinvointivaltioiden tutkimus on jo vuosikymmeniä keskittynyt hyvinvointivaltiomallien tutkimiseen ja vertailuun. Sosiaaliturvan erilaisia järjestämistapoja ja valtioiden sosiaalipolitiikka on luokiteltu eri tavoin erilaisiin regiimeihin ja malleihin. Klassisen hyvinvointivaltiomallinnuksen on 1970-luvulla kehittänyt Richard Tittmuss, joka erotti universaalin, suoritusperustaisen ja marginaalisen hyvinvointivaltiomallin. (Kettunen & Petersen 2011, 1-2.) Tittmuss perustaa jaottelunsa sosiaaliturvan kattavuuteen.

Clément (2010, 9-13) on pyrkinyt kuvaamaan maiden sosiaaliturvajärjestelmiä rakentamalla kuuden tekijän perusteella neljä erilaista sosiaalisen suojelun mallia ja ottanut mukaan myös kehitysmaita. Malleja rakentaessa on otettu huomioon sosiaali- ja terveysmenot, julkisen ja yksityisten menojen suhde, järjestelmien ikä ja lukumäärä sekä

epävirallisen sosiaalisen suojelun taso. Clément on monista muista luokituksista poiketen sijoittanut myös kehitysmaat mukaan luokitteluun. Kehitysmaat sijoittuvat kaikkiin neljään eri malliin: liberaaliin, ”dekommodifikatiseen”, sosiaalisen turvattomuuden ja epävirallisen turvan malliin.

Ehkä tunnetuimman hyvinvointivaltioita koskevan mallinnuksen on esittänyt Esping-Andersen teoksessaan *The three worlds of welfare capitalism* (1990). Esping-Andersen keskittyy kahteen eri ulottuvuuteen, dekommodifikaatioon, joka kertoo siitä, missä määrin sosiaalipolitiikka tekee yksilöt riippumattomiksi markkinoista sekä stratifikaatioon eli siihen, millä eri tavoin hyvinvointivaltio kohtelee eri ryhmiä. Stratifikaation vastakohta on solidaarisuus. Esping-Andersenin teoriassa hyvinvointivaltiot jaetaan liberaaliin, korporatistiseen ja universaaliin malliin. Liberaalissa mallissa korostetaan tarveharkintaa ja sen kohdentumista vähätuloisiin. Korporatistinen malli korostaa työn ja perheen merkitystä, kun taas universaali malli perustuu koko väestön kattavaan turvaan. (Esping-Andersen 1990.) Regiimien vertailu perustuu siihen, miten vastuu inhimillisistä tarpeista on jaettu julkisen ja yksityisen välillä (Esping-Andersen 1990, 80).

Syitä erilaisten regiimien muodostumiselle on esitetty monia. Esping-Andersen (1990) on tutkimuksessaan todennut, että yhtä selittävää tekijää hyvinvointivaltioiden regiimeille on mahdoton antaa. Esimerkiksi voimakkaita työväenliikkeitä ja -puolueita löytyy jokaisen regiimin maista, eikä niiden voida katsoa yksin selittävän tietynlaisen regiimin muodostumista. Regiimien taustalla olevat voimat ovat sidoksissa toisiinsa. Niihin vaikuttaa ensinnäkin työväenluokan muodostuminen poliittiseksi. Toiseksi on tarvittu poliittisten koalitioiden muodostumista, mikä on ollut usein ratkaisevaa. Kolmanneksi, myös aikaisemmat uudistukset ja niiden suunta ovat ratkaisevasti vaikuttaneet poliittiseen käyttäytymiseen. (Esping-Andersen 1990, 32.)

Esping-Andersen on määritellyt myös hyvinvointivaltioregiimien perusteella kolme eläkeregimiä, jotka myötäilevät edellä esitettyjä hyvinvointivaltioregiimejä. Korporatistisessa valtiojohtoisessa eläkevakuutusjärjestelmässä henkilön asema on määräävä tekijä. Sosiaaliturva tässä mallissa on vahvasti ammatillisesti eriytynyt usein ainakin virkamiehistön eduksi. Valtiojohtoinen universaali eläkemalli perustuu puolestaan kansalaisuuteen ja siihen kuuluvat tiukasti koko väestöä koskevat oikeudet. Residuaalissa eläkejärjestelmässä markkinat hallitsevat laajemman sosiaaliturvan ja ammatillisten etujen

sijasta. Eläkeregiiimit on rakennettu ottamalla huomioon julkisen ja yksityisen rahan osuus maiden eläkejärjestelmien kustannuksissa sekä eläkeläisten tuloissa. Eläkkeet luetaan julkisiksi, jos ne ovat säädetty lailla ja hallinnoitu valtiojohtoisesti tai, jos yksityisellä sektorilla on selkeä valtion mandaatti tarjota kyseinen eläke. Sen sijaan virkamiesten eläke luetaan ammatilliseksi eläkkeeksi, vaikka se on suoraan valtion budjetista maksettu. Siten se on ennemminkin korporatiivinen etuoikeus kuin lailla säädetty sosiaalinen oikeus. (Esping-Andersen 1990, 81–87.)

2.3 ELÄKETURVAJÄRJESTELMISTÄ YLEISESTI

Eläketurvan yleisenä tarkoituksena on taata yksilön toimeentuloturva elämän riskeissä yleensä vanhuuden aikana (Arajärvi 2011, 174), mutta sillä voidaan tarkoittaa myös toimeentulon varmistamista työkyvyttömyyden tai perheenhuoltajan kuoleman varalta (Janhunen 1990, 10). Eläkejärjestelmän rakennetta voidaan tarkastella erilaisista näkökulmista käsin. Esimerkiksi Suomen eläkejärjestelmä jaetaan usein kansaneläkkeeseen ja työeläkkeisiin, mutta yhtä hyvin eläkejärjestelmää voitaisiin tarkastella sen mukaan, minkälaisen riskin varalle eläke on luotu. Vanhuuseläkkeen lisäksi olemassa ovat työkyvyttömyyseläke ja perhe-eläke. Tarkastelua voitaisiin tehdä myös sen perusteella, mikä on eläkkeen saamisperuste. Silloin lähtökohtana pidettäisiin sitä, riippuuko eläkkeen saaminen ja oikeus etuuksiin työnteosta vai asumisesta tai kansalaisuudesta. Eläkkeiden rahoitus voi myös olla tarkastelun lähtökohta. Eläkkeen voitaisiin siinä tapauksessa luokitella Suomen tapauksessa työnantajien, työntekijöiden ja verovaroin rahoitettuihin järjestelmiin. (Arajärvi 2011, 174–176.)

Yleisten eläkejärjestelmien palkansaajien eläketurva on usein järjestetty koko väestön kattavalla kansaneläkejärjestelmällä ja sitä täydentävällä lisä- tai työeläkejärjestelmillä, palkansaajien omilla yleisillä eläkejärjestelmillä tai eri palkansaajaryhmiä kattavilla erityisjärjestelmillä. Yleensä maissa on käytössä samanaikaisesti useampia näistä järjestelmistä. Kansaneläkejärjestelmät ovat valtiojohtoisia koko väestön kattavia järjestelmiä. Tavanomaista ainakin kehittyneissä maissa on, että kansaneläkejärjestelmiä on täydennetty lisä- tai työeläkejärjestelmällä. Kansaneläkejärjestelmää yleisempää on kuitenkin palkansaajien yksi yhteinen järjestelmä tai työntekijöiden ja toimihenkilöiden omat erilliset järjestelmänsä. Riippuen maasta julkisen sektorin työntekijät voivat kuulua samaan järjestelmään yksityisen sektorin kanssa tai molemmilla voi olla omat järjes-

telmänsä. Itsenäiset yrittäjät voivat kuulua joko palkansaajien kanssa samaan järjestelmään tai heillä voi olla oma järjestelmänsä. Erityisjärjestelmät voivat pitää sisällään tiettyjä ammattiryhmiä kuten julkisen sektorin työntekijöitä. Myös itsenäisillä yrittäjillä voi olla erityisjärjestelmiä. Useissa maissa lakisääteistä eläketurvaa voi täydentää vapaaehtoisilla lisäeläkkeillä. (Janhunen 1990, 11.)

Niemelä ja Salminen (1995) ovat kehittäneet yleislaatuisten terminologian eläkejärjestelmien määrittelyn ja kansainväliseen vertailun helpottamiseksi. Terminologian tulee olla yleislaatuista, sillä liian tarkat käsitteet tekevät maiden välisen vertailun mahdottomaksi jatkuvasti muutoksen alla olevien instituutioiden ja järjestelmien vuoksi. (Niemelä & Salminen 1995, 11.) Keskeiset piirteet vaihtoehtoisissa eläkejärjestelmissä Niemelän ja Salmisen (1995) mukaan on esitetty alla olevassa taulukossa.

Taulukko 2. Eläkejärjestelmien keskeiset piirteet. (Lähde: Niemelä & Salminen 1995, 26.)

Eläkkeen saantiperuste	Kansalaisuus	Tarve	Työ	Yksityinen sopimus
Etuuden määrittäminen	Kiinteä	Tarveharkinta	Ansiot/palkkiot	Ansiot/palkkiot
Tarkoitus	Vähimmäistoimeentulo	Vähimmäistoimeentulo	Elintason ylläpito	Elintason ylläpito
Rahoitustapa	Pay-as-you-go	Pay-as-you-go	Pay-as-you-go/rahastointi	Rahastointi
Tulonsiirto-vaikutus	Sukupolvien välinen	Sukupolvien sisäinen, huono-osaisten eduksi	Sukupolvien välinen / osittain myös sukupolvien sisäinen	Sukupolvien sisäinen
Päätöksenteokoareena	Politiikka	Politiikka	Politiikka/työmarkkinat	Markkinat

Eläkkeiden tulonjaollinen ulottuvuus on yksi eläkejärjestelmän tärkeä piirre, jonka myös Niemelä ja Salminen (1995, 26) nostavat yhdeksi eläkejärjestelmää keskeisesti määrittäväksi tekijäksi. Valtiot haluavat tulonjaolla vaikuttaa siihen, että myös pienituloiset ja muut riskiasemassa olevat saisivat riittävän toimeentulon eläkeaikana. Myös sukupolvien välinen tulonjako esiintyy monissa järjestelmissä tasaten sukupolvien välisiä eroja.

Maailmanpankki (1994) puolestaan on esitellyt kolmipilarisen lähestymistavan eläkkeisiin, missä jokaisella pilarilla on oma tehtävänsä. Ensimmäinen pilari on peruseläke, jonka päätarkoitus on vähentää köyhyyttä. Peruseläke tarjoaa vähimmäistoimeentulon vanhuuden aikana riippumatta henkilön aiemmista ansioista. Toinen pilari käsittää ansiosidonnaisen järjestelmän, joka voidaan ymmärtää eräänlaisena pakotetun säästämisen muotona. Yleisesti ottaen ansiosidonnainen järjestelmä tarjoaa korkeimmat eläkkeet niille, joilla on aiemmin ollut korkeimmat ansiotulot. Kolmas pilari perustuu vapaaehtoiseen säästämiseen ja on tarkoitettu kaikille niille, jotka haluavat täydennystä eläketurvaansa. Ensimmäinen pilari suojaa vanhuuden ajan absoluuttiselta köyhyydeltä, kun taas kaksi jälkimmäistä pilaria siirtävät ansiotuloja käytettäväksi vanhuuden aikana.

2.4 ELÄKETURVAJÄRJESTELMIEN KEHITYS

Sosiaaliturvan ja sen kehityksen tutkiminen on keskittynyt luonnollisesti hyvinvointivaltioihin. Hyvinvointivaltiot ovat kehittyneet eri maissa eri tahdissa ja tavalla. Niitä on rakennettu maiden erityisten kokemusten ja olojen pohjalta, eikä voida löytää mitään tiettyä mallia, joka sopisi kaikkien maiden kehityskulkuihin. Hyvinvointivaltioiden toteutus on kuitenkin edellyttänyt yleensä kahta asiaa: talouden kehityksen riittävää teollistumisastetta ja toimivaa demokratiaa. (Tuomioja 1999, 46.) Eläkejärjestelmien kehitys on kiinteästi yhteydessä yleisesti sosiaalipolitiikan ja sosiaaliturvajärjestelmien kehitykseen, joten tässä luvussa käsitellään sekä yleisesti sosiaalipolitiikan ja sosiaaliturvajärjestelmien kehitystä että erityisesti eläkejärjestelmien kehittymistä.

Sosiaaliturva- ja eläkejärjestelmät ovat kehittyneet eri maissa eri tavalla. Yleensä eläkejärjestelmät ovat koskeneet ensin väestöryhmiä, joille ne on ollut helpointa järjestää. Järjestämisen helppous on useimmiten johtunut joko ryhmän homogeneisuudesta, ammatillisesta erikoisasemasta tai alueellisesta sijainnista. Usein eläketurva on koskenut

ensin valtion tai muiden julkisten alojen työntekijöitä. Eläketurvan laajentuminen on tapahtunut useimmiten entistä eläketurvajärjestelmää muuttamalla tai luomalla uusia järjestelmiä entisten rinnalle. Yleensä etusijalla ovat olleet palkansaaajien eläkejärjestelyt ja vasta sitten itsenäisten yrittäjien eläkkeet ellei maassa ole toteutettu koko väestön kattavaa kansaneläkejärjestelmää. Yleisesti ottaen kaikki eläkejärjestelmät ovat jatkuvan muutoksen alaisia. (Janhunen 1990, 10.)

Eläketurvajärjestelmien, ja yleisesti sosiaalipolitiikan, kehityksen taustalla olevien syiden tutkimus on ollut yleisesti ottaen kehittyneitä maita koskevaa. Erityisesti rakenteellisia tekijöitä kuten taloudellista kehitystä ja teollistumista sekä siitä seuraavaa kaupungistumista on pidetty sosiaalimenojen tasoa selittävinä. Rakenteellisista tekijöistä myös lähiyhteisöjen hajoaminen ja sosiaalisen suojelun heikkenemistä on esitetty sosiaalipolitiikan kehittymisen taustalla olevaksi tekijäksi. Rakenteellisten tekijöiden korostamisessa sosiaalipolitiikka nähdään funktionaalisenä vastauksena rakenteellisiin muutoksiin kuten teollistumiseen. (Raunio 1990, 49-50.)

Useiden näkemysten mukaan rakenteelliset tekijät eivät tarpeeksi kattavasti selitä sosiaalipoliittisten järjestelmien syntyä. Myös tavoitehakuisella toiminnalla ja siihen liittyen poliittisilla tekijöillä on oma vaikutuksensa sosiaalipoliittisten järjestelmien muotoutumiseen. Tällaisen näkökulman mukaan sosiaalipolitiikan kehitys ei tapahdu automaattisesti rakennemuutosten seurauksena, vaan rakenteiden luomien edellytysten ja vaatimusten ohella syntyy vaikuttaa jokin subjektiivinen tekijä eli tavoitehakuinen toiminta. Sosiaalipolitiikan ajatellaan olevan ennen kaikkea ihmisten toimintaa ja riippuvan heidän päätöksistään ja toiminnan sisällöstä. Tavoitehakuinen toiminta voidaan nähdä yhtäältä yhteiskunnassa vallitsevien perusarvojen toteuttamisena ja toisaalta poliittisena toimintana. (Raunio 1990, 49.)

Yksi keskeisimmistä poliittisista tekijöistä on valtion hallintamuoto. Kysymys on tällöin siitä, vallitseeko maassa demokratia vai autokratia. Demokratioissa sosiaalimenot ovat usein suuremmat. (Mares & Carnes 2009, 96.) Demokratioita tutkittaessa on havaittu myös, että poliittisilla tekijöillä kuten vasemmiston ja työväenliikkeen aktiivisuudella on positiivisesti yhteydessä sosiaalipoliittisten järjestelmien kehittymiseen. Demokratiakaan ei kuitenkaan voida pitää ehtona sosiaalipolitiikan kehittymiselle, sillä ensimmäiset sosiaalipoliittiset järjestelmät rakennettiin epädemokraattisissa yhteiskunnissa

kuten Bismarckin Saksassa. Kehitysmaissa monet sosiaalipoliittiset uudistukset on toteutettu autoritaarisissa yhteiskunnissa. (Mares & Carnes 2009, 97, 110.)

Demokraattisissa yhteiskunnissa poliittinen valtakamppailu ja poliittisten ryhmien etujen tavoittelu on vienyt useita poliittisia uudistuksia eteenpäin. Kamppailujen tuloksena syntyy usein kompromisseja. (Raunio 1990, 63.) Hyvänä esimerkkinä voidaan pitää Suomen eläkejärjestelmän muotoutumista. Suomessa eläkejärjestelmän laajentumisen toteuttamisen merkittävänä tekijänä on pidetty juuri poliittisten puolueiden aktiivista asian ajamista. Suomessa sosiaalidemokraatit ajoivat vahvasti palkkatyöläisiä suosivaa ansiosidonnaista järjestelmää, kun taas maalaisliitto koko kansan kattavaa kansaneläkejärjestelmää. Maalaisliitto sai ajettua haluamansa kansaneläkeuudistuksen vuonna 1956. Uudistus toi kaikille eläkeiän saavuttaville minimieläkkeen. Uudistukseen kuului kuitenkin lisäksi tulovähenteinen osuus. 1960-luvun alussa sosiaalidemokraatit yhdessä ammattiyhdistysten kanssa saivat vuorostaan vahvemman aseman kamppailussa ja pääsivät rakentamaan palkkatyöntekijöiden sosiaalivakuutusjärjestelmää. Syntyi eläkkeiden yhdistelmämalli, johon kuuluivat sekä kansaneläke että ansiosidonnainen sosiaalivakuutusjärjestelmä. (Anttonen & Sipilä 2000, 69.)

Poliittisen valtakamppailun ohella sosiaalipolitiikan rakentaminen voi perustua yhteiskunnassa vallitseviin arvoihin sekä ajatukseen, että sosiaalipolitiikka toteuttaa tiettyjä yhteiskunnallisia funktioita. Kun sosiaalipolitiikkaa rakennetaan ja toteutetaan tiettyjen arvojen ajamana, voidaan arvoperustelut jakaa kahteen ryhmään: humaaneihin ja universalistisiin perusteluihin. Humaaneissa perusteluissa korostetaan yksilökeskeistä ajattelutapaa ja pyrkimyksenä on tarjota jokaiselle yksilölle mahdollisuudet tarpeidensa tyydyttämiseen. Tavoitteena on ennen kaikkea yksilön kannalta oikeudenmukainen yhteiskunta, joka auttaa kaikkein huono-osaisimpia ihmisiä kuten vanhuksia ja sairaita. Universalistisissa perusteluissa sen sijaan korostetaan sosiaalipolitiikan yhteisöllistä lähtökohtaa ja yhteisön kannalta tarkoituksenmukaista toimintaa. Sosiaalipolitiikan rakentamista voidaan tällöin perustella kansallisen menestyksen vauhdittamisena ja yhteiskunnan yhtenäisyyden lujittamisena. Perusteluissa korostuvat eri aikoina valtiollinen ja poliittinen tarkoituksenmukaisuus, kuten luokkavastakohtien tasoittaminen ja kansakunnan eheyttäminen; taloudellinen ja tuotannollinen tarkoituksenmukaisuus sekä työvoiman laadun kohottaminen ja kulutuserojen tasoittaminen tuotannon ylläpitämiseksi. (Raunio 1990, 59-61.)

Poliittisten tekijöiden ja arvopohjaisen toiminnan ylikorostamisessa on kuitenkin vaarana yhteiskunnan rakenteiden merkityksen unohtaminen. Vaikka poliittisilla tekijöillä on eittämättä suuri vaikutus sosiaalipoliittisten ohjelmien tai suuntien muotoutumisessa, ilman rakenteellisia edellytyksiä muutosta on vaikea saada aikaiseksi. Esimerkiksi taloudelliset edellytykset tekevät poliittisen ja/tai arvopohjaisen toiminnan mahdolliseksi, ja toisaalta asettavat toiminnalle rajoja. (Raunio 1990, 49, 59-61.) Yleensä yhteiskunnalliseen muutokseen tarvitaan sekä poliittista toimintaa, arvoperusteluja ja muutosta suosivia yhteiskunnallisia rakenteita.

Myös aiempaa poliittista perintöä on käytetty selittäjänä sosiaalipolitiikan suunnalle, joskin tutkimukset osoittavat, että kehityksen suunta voi kääntyä (Mares & Carnes 2009, 101–105). Historiallisessa analyysissä polkuriippuvuuden on todettu vaikuttaneen eläkejärjestelmien luonteeseen. Kun maassa on valittu tietynlainen järjestelmä, sen muuttaminen on osoittautunut vaikeaksi. Vaikka joitakin muutoksia järjestelmiin vuosien saatossa on tehty, tietyt perusrakenteet ovat säilyneet samoina. Eurooppalaisessa viitekehityksessä eläketurvajärjestelmissä on nyt kuitenkin nähtävillä selkeä siirtymä keynesiläisestä hyvinvointivaltiosta kohti työhön perustuvaa kilpailukyky-yhteiskuntaa sekä yksityisiä eläkejärjestelmiä. (Niemelä & Salminen, 2009, 184-185.)

Vaikka sosiaalipoliittisten järjestelmien kehitys on usein ollut samansuuntaista maan sisällä, ja usein jopa maantieteellisten alueiden kesken, näin ei kuitenkaan aina ole. Alueellisten selittäjien heikkous on ollut, että alueiden sisäiset erot voivat olla suuria. Eri sosiaalipolitiikan osa-alueet ovat kehittyneet viime vuosina hyvin eri tavalla ja eri suuntiin jopa saman maan sisällä. (Mares & Carnes 2009, 101–105.)

3 VANHUUDEN AJAN TURVA KEHITYSMAISSA

Vanhuuseläkkeiden tutkimuksessa vanhuuden käsite on keskeinen. Vanhuuden määrittäminen on kuitenkin hyvin kulttuurisidonnaista, ja niitä ilmiötä, jotka omassa kulttuurissamme liitetään tiukasti vanhuuteen, ei välttämättä ole samalla tavalla olemassa muissa kulttuureissa. Länsimaissa vanhuutta lähestytään usein ongelmalähtöisesti. Vanhuus ei yleensä ole millään lailla tavoiteltava elämänvaihe. Sen sijaan useissa kehitysmaissa vanhuus liittyy ennen kaikkea tiettyyn asemaan yhteisössä. Astuessaan tähän arvostettuun elämänvaiheeseen, ei henkilö välttämättä ole iältään vanha. Huolimatta siitä, että vuosien varrella henkilö vanhenee myös iältään, arvostettu asema yhteisössä on se, mikä määrittää henkilön identiteettiä, ei niinkään biologinen ikä. (Wilson 2000, 20-21.)

Yleisesti ottaen kehitysmaissa vanhukset saavat osakseen arvostusta ja huolenpitoa perheiltään. Tämä ei tietenkään tarkoita, että kaikki vanhukset eläisivät onnellisen vanhuuden, vaan esimerkiksi köyhyys tai läheisten kykenemättömyys huolenpitoon voivat aiheuttaa vanhusten hoivan puutteen. Jälkeläisten olemassaolo ja fyysinen läheisyys on elintärkeää kehitysmaiden vanhuksille. (Wilson 2000, 27.) Monistakin eri syistä, joita käsittelen seuraavassa alaluvussa, perheen tarjoama suoja on alkanut heiketä. Valtiollinen sosiaaliturva on edelleen kehittymätöntä, vaikka positiivista kehitystä on nähtävissä. (Chitonge 2012, 322-327.)

Saharan eteläpuolisen Afrikan maissa sosiaaliturvan laajentaminen nousi tavoitteeksi 1990-luvun alussa, ja siitä lähtien erilaisia sosiaaliturvaohjelmia on toteutettu lähes jokaisessa maassa. Ennen tätä sosiaaliturva nähtiin luksuksena, johon vain rikkailla oli varaa. Sosiaaliturvaohjelmat ovat usein olleet avunantajamaiden ja kansainvälisten järjestöjen rahoituksella toimeenpantuja pilotteja, eivätkä ole laajentuneet koko väestöä kattaviksi. (Chitonge 2012, 322-327.) Afrikan maissa on tulonsiirtojärjestelmien osalta toteutettu esimerkiksi useita niin sanottuja turvaverkkomuotoisia (*eng. safety nets*) sosiaaliturvan ratkaisuja. Niiden tarkoitus on vastata kausittaiseen nälkäongelmaan ja talouden vaihteluista johtuviin ajoittaisiin kriisitilanteisiin. Turvaverkko-ohjelmat ovat usein avunantajamaiden rahoittamia ja yleensä valtiosta riippumattomia. (Ellis 2012, 12.)

3.1 PERHEEN MERKITYS TURVAN ANTAJANA

Vaikka sosiaaliturvajärjestelmät ovat kehitysmaissa usein suppeat, sosiaalisen suojelun puutetta se ei välttämättä tarkoita. Sosiaalisiin riskeihin vastaamisessa perheellä on ollut suurin ja keskeisin rooli. Perinteisesti ja osittain edelleen perhe on kantanut huolen jäsenistään elämän riskitilanteissa esimerkiksi vanhuuden koittaessa. Urbanisaatio ja perherakenteiden rapautuminen uhkaavat tätä perinnettä sekä ajavat vanhuksia köyhyYTEEN. Tekijät kuten kaupungistuminen ja HIV/AIDS- epidemian aiheuttamat ongelmat kuten orpous ovat aiheuttaneet perinteisten perherakenteiden heikkenemisen, mikä on johtanut siihen, että yksilöt voivat entistä vähemmän luottaa lastensa ja yhteisön tukeen vanhuuteen varautumisessa. Myös virallisen sektorin ulkopuolella työskentely sekä resurssien, välineiden ja kannusteiden puute vaikeuttavat sosiaalisiin riskeihin kuten vanhuuteen varautumista. Muiden muassa nämä tekijät kasvattavat alhaisen ja keskituloisten maiden vanhusten köyhyyden ja marginalisoitumisen riskiä. (mm. Holzmann, Robalino & Takayama 2009, 6, Overbye 2005, 305.)

Perinteisen perheyhteisön huolenpidon väheneminen lisää paineita sosiaaliturvan kehittämiseksi kehittyvissä maissa. Osittain samankaltainen kehityskulku on koettu myös nykyisissä kehittyneissä maissa. Esimerkiksi Suomessa valtiollisen sosiaalipolitiikan syntyyn vaikutti aikoinaan muun muassa alkava kaupungistuminen, teollistuminen ja työ- ja elinoloihin liittyvät ongelmat. Sosiaalisten ongelmien politisoituminen vauhditti sosiaaliturvajärjestelmän syntyä ja kehitystä. (Helne 2003, 49–50.)

3.2 VALTIOLLINEN SOSIAALITURVA

Kehitysmaiden kansalaiset eivät ole pelkästään perheen huolenpidon ja avustusjärjestöjen tarjoaman avun varassa, vaan myös valtiollisia sosiaaliturvajärjestelmiä on kehitetty. Sosiaaliturvajärjestelmien historia suurimmassa osassa kehitysmaita on siirtomaa-ajan perintöä. Siirtomaa-ajan järjestelmät olivat kattavuudeltaan niukkoja ja ulottuivat lähinnä virkamieskuntaan ja suurten yritysten työntekijöihin. Vain pienellä osalla väestöä oli pääsy terveydenhuoltoon tai oikeus äitiyslomaan, vammaistukiin ja eläkkeisiin. Usein köyhä väestönosa, erityisesti maatalousväestö, oli avustustoiminnan ulkopuolella. Nämä sosiaaliturvajärjestelmän piirteet pitävät edelleen paikkaansa useissa maissa ja viime

vuosikymmeninä on vallinnut kasvava huoli järjestelmien hitaasta kehityksestä. (Townsend 2009, 18.)

Bismarckilainen sosiaalivakuutusmalli on ollut dominoiva sosiaaliturvan tyyppi monissa kehittyvissä maissa. Bismarckilainen malli juontaa juurensa 1880-luvun Saksaan, ja on lähinnä suunnattu kokopäiväisesti teollisuudessa työskentelevälle kaupunkiväestölle ja tietyille erityisryhmille. Tällainen sosiaalivakuutus tarjoaa kiinteän tai ansiosidonnaisen etuuden vakuutetuille. Monessa maassa työntekijöiden ja/tai työnantajan maksut eivät riitä kattamaan koko järjestelmää ja alijäämä rahoitetaan usein verovaroin. Verojen maksamiseen osallistuvat myös ne, jotka eivät ole osana sosiaaliturvajärjestelmää, mikä aiheuttaa sen, että usein raha siirtyy köyhiltä parempiosaisille. Tällaista tulonjakoa kutsutaan regressiiviseksi. (Overbye 2005, 306.)

Valtiollista sosiaaliturvaa on rakennettu eri puolella kehittyvää maailmaa niin Aasiassa, latinalaisessa Amerikassa kuin Afrikassakin. Siirtomaaisäntien toimesta kehittyviin maihin muodostui erinäisiä sosiaalipoliittisia ohjelmia jo satoja vuosia sitten. Esimerkiksi Jamaikalla sovellettiin jo 1600-luvulla köyhäinlakia, joka kuitenkin kattoi vain brittiläiset uudisasukkaat ja jätti ulkopuolelleen saaren alkuperäisasukkaat. Siirtomaiden sosiaaliturvajärjestelmät toistivat usein siirtomaaisäntiensä järjestelmien muotoa. Monet maat kehittivät myös omia järjestelmiään, kuten oli tilanne esimerkiksi latinalaisessa Amerikassa. Toisen maailmansodan jälkeen Kansainvälinen työjärjestö ILO kannusti kaikkia vastaitsestäytyneitä siirtomaita kehittämään kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiään. (Hall & Midgley 2004, 240-241.)

Nykyisin suurin osa maailman kansallisvaltioista on rakentanut jonkinlaisen lakisääteisen sosiaaliturvajärjestelmän. Sosiaalivakuutusjärjestelmät ovat yleisin sosiaaliturvan järjestämisen muoto kehitysmaissa. Myös sosiaaliavustusjärjestelmiä on käyttöön otettu monissa kehitysmaissa. (Hall & Midgley 2004, 242-243.) Intiassa vuonna 1995 pantiin alulle kansallinen sosiaaliavustusohjelma (*eng. the National Social Assistance Programme NSAP*), jonka tavoitteena on ollut saattaa köyhät kotitaloudet sosiaalietuuksien pariin. Intian haasteena on sosiaaliturvajärjestelmän rahoitus verotuksen alhaisen taso vuoksi. Intiassa bruttokansantuotteesta vain noin 8-9 prosenttia koostuu verovaroista ja rikkaimman luokan verotus on laskenut viime vuosikymmeninä. (Townsend 2009, 246-247.)

Latinalaisessa Amerikassa sosiaaliturvajärjestelmillä on pitkä historia, mutta järjestelmät ovat laajuudessa ja kattavuudessa hyvin suppeita. Osa maista on kuitenkin aloittanut järjestelmien laajentamiseen kuten Brasilia, missä erityisesti lasten hyvinvointia on saatu parannettua köyhille kotitalouksille kohdennettujen tulonsiirtojen avulla. Myös Mexicossa, Chilessä ja Costa Ricassa on Brasilian lisäksi toteutettu sosiaaliturvajärjestelmiä, joilla on ollut positiivista vaikutusta köyhyyden vähentämisessä ja sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin lisäämisessä. (Townsend 2009, 246–248.)

Afrikka on maailman köyhin alue ja sillä on sekä nuorimmat että vähiten kehittyneet sosiaaliturvajärjestelmät. Suurin osa afrikkalaisista ei kuulu sosiaaliturvan piiriin. HIV/AIDS-epidemia ja jatkuvat konfliktit ovat vaikeuttaneet useissa maissa sosiaaliturvan kehittämistä. Tyypillinen afrikkalainen sosiaaliturvajärjestelmän piiriin kuuluva on keski- tai yläluokkainen kaupungissa asuva henkilö. (Bailey 2002, 105.) Afrikan maissa on kuitenkin viime vuosina toteutettu sosiaaliturvajärjestelmien uudistuksia etenkin köyhyyden vähentämiseksi. Joissakin maissa kuten Namibiassa on toteutettu sosiaalivaikutusjärjestelmä äitiyden ja sairauden varalta. Mauritius ja Seychellit ovat toteuttaneet universaalin eläkejärjestelmän ja tarveharkintaisia etuuksia myöntävät Afrikan maista ainakin Mosambik ja Etelä-Afrikka. (Townsend 2009, 248–249.) Tarveharkintaiset järjestelmät, jotka on kohdistettu köyhään väestöön, yrittävät vastata köyhyysongelmaan pyrkimyksenä pitää sosiaalikulut maiden varallisuuteen nähden kohtuullisina. Erityisesti tietyt avunantajamaat ja järjestöt ovat suosineet köyhiin kohdistettuja tulonsiirtoja ja rahoittaneet kokeiluita. Maiden hallitukset ovat tosin usein olleet haluttomia laajentamaan kokeiluja. Hallitusten pelkona on usein riippuvuuden kulttuurin luominen. Myöskään poliittisella kentällä järjestelmien laajentaminen ei ole saavuttanut suurta suosiota. Koko väestön kattavia universaaleja järjestelmiä on toteutettu vain muutamissa, yleensä eteläisen Afrikan maissa. Universaalit järjestelmät nauttivat laajaa suosiota. Järjestelmät ovat myös osoittautuneet kustannustehokkaiksi. (Ellis 2012, 212.)

Sosiaaliturvajärjestelmät kehittyvissä maissa kärsivät usein rahoituksen alhaisesta tasosta. Keskimäärin kehittyvät maat käyttävät sosiaaliturvaan noin yhden prosentin bruttokansantuotteestaan ja harvoin luku yltää edes kahteen prosenttiin. (Townsend 2009, 246–247.) Taloudellisista haasteista huolimatta ainakin jonkin asteisia sosiaaliturvajär-

jestelyjä on kuitenkin saatu aikaiseksi lähes kaikissa maissa. (mm. Townsend 2009, 246–247, Barrientos 2009, 271).

3.3 ELÄKETURVAJÄRJESTELMÄT KEHITYSMAISSA

Eläketurvajärjestelmien kehittäminen on ajankohtaista monessa kehitysmaassa, jossa perinteiset riskeihin vastanneiden instituutioiden kuten perheen ja kyläyhteisön rooli on heikentymässä. Samaan aikaan turvan kysyntä on kasvamassa, kun teollistuminen ja kaupungistuminen lisäävät monia sosiaalisia riskejä. (Overbye 2005, 305.) Vaikka kehitysmaissa elinajanodotteet ovat usein alhaisia, on väestön vanheneminen enenevässä määrin myös kehittyvien yhteiskuntien haaste (Uhlenberg 2009, 1).

Sosiaalivakuutusmalli on tyypillinen eläketurvan malli kehitysmaissa. Kehitysmaat ovat kuitenkin toteuttaneet myös kansaneläkejärjestelmiä, joiden tarkoituksena on ollut kattaa myös ikääntynyt maalaisväestö. Kansaneläkejärjestelmät tai niin kutsutut sosiaaliläkkeet ovat joko tarveharkintaisia tai universaaleja. Tarveharkintainen kansaneläkejärjestelmä on toteutettu seuraavissa kehittyvissä yhteiskunnissa: Argentiina, Bangladesh, Brasilia, Chile, Costa Rica, Intia, Etelä-Afrikka ja Uruguay. Universaalien järjestelmien ovat kehitysmaista toteuttaneet Bolivia, Botswana, Mauritius, Namibia, Nepal ja Samoa. (Johnson & Williamsson 2006, 50.)

Universaali eläkejärjestelmä lisää luonnollisesti sosiaaliturvan kattavuutta erityisesti maalaisväestön tapauksessa samalla vähentäen köyhyyttä, kasvattaen elinajanodotetta ja edistäen yleistä hyvinvointia. Universaalien järjestelmien käyttöönotto vaatii kuitenkin hallinnollisia ja taloudellisia resursseja sekä poliittista tahtoa. (Johnson & Williamsson 2006, 62.) Heikko hallinto on usein sidoksissa kattavuuden alhaiseen tasoon. Esimerkiksi Afrikan maiden eläketurvajärjestelmiä leimaa alhaisen kattavuuden lisäksi hallinnolliset ongelmat. (Maailmanpankki 2012, 1.)

Eläkejärjestelmiä kehitysmaissa rasittavat järjestelmien rahoituksen osallistumiseen liittyvät ongelmat. Esimerkiksi epävirallisissa työsuhteissa olevat henkilöt eivät ole kovin innokkaita maksamaan vapaaehtoisia eläketurvamaksuja. Syynä haluttomuuteen on usein se, että maksut veisivät merkittävän osan palkasta. Eläkkeiden sijaan ihmiset ovat halukkaampia kuluttamaan rahat ensisijaisempiin tarpeisiinsa kuten terveydenhuoltoon.

Eläkeikä tuntuu usein kaukaiselta ja ajatus eläkkeelle jäämisestä epätodelliselta tulevaisuudenskenaariolta. Vähäinen tieto sosiaaliturvajärjestelmistä sekä epäluottamus niiden hallintoa kohtaan vaikuttavat haluttomuuteen maksaa eläketurvamaksuja. (van Ginneken 2003, 290.)

Monissa Aasian, latinalaisen Amerikan ja Afrikan maissa ihmiset, joita ei kata valtion eikä työnantajan rahoittama eläkejärjestelmä, ovat osallisina mikrovakuutus- tai vastavuoroisiin vapaaehtoiisiin järjestelmiin. Itsenäisiä järjestelmiä hallinnoidaan paikallisesti ja monien tutkijoiden mielestä tällaiset ruohonjuuritason järjestelmät yhteistyössä julkisen ja kaupallisen sektorin kanssa voisivat olla ratkaisu kehitysmaiden sosiaaliturvan kattavuuden laajentamiseen. (Johnson & Williamsson 2006, 49) Kuitenkin osa tutkijoista on sitä mieltä, että tällaisilla järjestelmillä on merkittäviä rajoitteita ja ne voisivatkin sopia paremmin korkeamman tulotason ja vähäisempien riskien yksilöille kuin köyhimmille ja haavoittuvimmille yhteisöille (Overbye 2005, 310).

Erona länsimaihin on, että kehitysmaissa eläkkeet saattavat tarjota turvaa vanhusten lisäksi laajemmalle läheisten joukolle. Erityisesti kehitysmaissa eläketulot eivät välttämättä jää pelkästään vanhusten omaan käyttöön vaan siirtyvät eteenpäin muun muassa lastenlapsille. Tällainen tulojen uudelleenjakso on tyypillistä etenkin köyhissä kotitalouksissa. Kun kyseessä on kehitysmaa, eläkejärjestelmä ei siis ole pelkästään vanhusten toimeentulon takaaja vaan myös nuorempien sukupolvien. (Lloyd-Sherlock 2000, 2161.) Tämä tarkoittaakin, että eläkkeillä ei pelkästään nosteta vanhuksia köyhyydestä vaan myös lapsia ja nuoria. Eläke-etuudet helpottavat myös työikäisten taakkaa, joiden ei tarvitse enää elättää vanhuksia. Esimerkiksi Etelä-Afrikassa yli neljännes tummaihoisista eteläafrikkalaislapsista asuu eläkkeensaajan kotitaloudessa (Duflo 2003,1). Kun vanhuuseläkeohjelmaa maassa laajennettiin, se johti tyttöjen terveyden ja ravitsemuksen paranemiseen. Asiaa tutkittaessa huomattiin myös, että näin tapahtui vain, mikäli eläkkeensaaja oli naispuolinen henkilö. Epäselväksi jää, miksi eläkkeillä oli suurempi vaikutus tyttöjen kuin poikien terveydentilaan. Syyksi voisi päätellä, että isoäidit suosivat tyttölapsenlapsiaan tai ehkä tyttöjen terveydentila oli ennen ohjelmia huonompi kuin poikien. (Duflo 2003, 21-22.)

3.4 ELÄKETURVAJÄRJESTELMIEN KEHITYS KEHITYSMAISSA

Kangas on tutkinut eläkejärjestelmien kehittymistä Afrikassa ja keskittynyt erityisesti siihen, mitkä tekijät selittävät eläkejärjestelmän syntymisen ajankohtaa. Tutkimuksessa todetaan, että eläkevakuutusjärjestelmät ovat syntyneet Afrikassa hyvin eri aikoihin. Siirtomaamenneisyys on yksi merkittävä tekijä siten, että brittiläiset siirtomaat ovat selkeästi kehittäneet eläkejärjestelmiään muita myöhäisempänä ajankohtana. Uskonnolla ja lakijärjestelmällä ei ole merkittävää eroa eläkejärjestelmän käyttöönoton ajankohdassa. Sen sijaan teollisuudessa työskentelevän työvoiman osuudella on ollut oma vaikutuksensa siten, että mitä suurempi osuus on ollut, sitä aikaisemmin eläkejärjestelmä on toteutettu. Teollistuminen, bruttokansantuote per asukas, demokratisaatio, hallinnon kestävyys ja väestön suuruus ovat kaikki osaltaan edistäneet eläkejärjestelmän käyttöönottoa. Käyttöönottoa on puolestaan hidastanut maan etninen jakautuminen. Kuitenkin mallinnettaessa yhdessä kaikkia selittäviä tekijöitä, jäi jäljelle tulos, että teollistuneet, melko väkirikkaat, Ranskan entiset siirtomaat ovat olleet Afrikan eläketurvan pioneereja. (Kangas 2012, 84–87.)

Vuosituhammen alussa YK:n jäsenmaiden kesken sovitut globaalia kehitystä koskevat vuosituhattavoitteet antoivat lopullisen sysäyksen vastikkeettomien eläkkeiden kehittymiselle kehitysmaissa. Vaikkei vuosituhattavoitteista erityisesti nostettu esiin vanhusten asemaa, köyhyyden poistamisen nostaminen yhdeksi keskeisimmäksi tavoitteeksi antoi myös eläkejärjestelmien puolestapuhujille uudenlaista jalansijaa. (Casey & McKinnon 2009.) Vastikkeettomien eläkejärjestelmien syntyä Afrikassa tutkinut Pelham (2007) on jakanut kehityksen taustalla olevat syyt tarjonnasta ja kysynnästä johtuviin kehityskuluihin. Maiden historiasta pystyttiin erottamaan innovaatiot, jotka toteutettiin väestöstä lähtevän kysynnän tyydyttämiseksi. Toisaalla olivat innovaatiot, jotka toteutettiin palvelemaan poliittisia pyrkimyksiä. Tutkimuksessa keskityttiin Lesothon, Namibian, Botswanan ja Etelä-Afrikan järjestelmien kehittymisen taustoihin. Etelä-Afrikassa ensimmäinen eläkelaki astui voimaan 1928. Myöhemmin laki levisi myös Namibiaan, joka oli 90-lukuun saakka osa Etelä-Afrikkaa. Botswanassa puolestaan kiihtyneen kaupungistumisen ja teollistumisen mukanaan tuoma perheen tarjoaman turvan heikkeneminen on sanottu johtaneen universaaliin eläkemalliin. Lesothossa ja Swazimaassa vastikkeeton järjestelmä syntyi osittain vastaamaan HIV/AIDS-epidemian tuomiin haasteisiin. (Pelham 2007,7.)

Kehitysmaiden politiikkaa tutkittaessa kansainvälisten järjestöjen roolia ei voida jättää huomiotta. Vuosituhannen alussa kansainväliset järjestöt alkoivat päivittää suhtautumistaan eläkejärjestelmiin ja erityisesti vastikkeettomiin eläkkeisiin. ILO ja Maailmanpankki käyttivät paljon resurssejaan selvittääkseen parhaiten toimivia eläkeratkaisuja. Suuri joukko asiantuntijoita on osallistunut eläkejärjestelmien suunnitteluun. Asiantuntijajoukko on koostunut avunantajamaista, kansainvälisistä järjestöistä ja tiedeyhteisön edustajista. Suurin osa näistä asiantuntijoista on kehitysmaiden ulkopuolelta. (Casey & McKinnon 2009, 96.) Näin ollen Afrikan maiden eläkejärjestelmien kehitykseen ovat vaikuttaneet myös ulkopuoliset toimijat.

Viime vuosina sosiaalipolitiikka on ollut muutosten kohteena maailmanlaajuisesti. Eriyisesti kahdenlaiset muutokset ovat saaneet huomiota: itäisen Aasian talouksien sosiaalisen suojelun laajentuminen sekä maailmanlaajuinen trendi eläkejärjestelmien yksityistämiseen. Eläkejärjestelmiä on yksityistetty kokonaan, kuten Chilessä ja Meksikossa; yhdistelty julkista ja yksityistä, kuten Uruguayssa; tai annettu kansalaisten itse päättää yksityisen ja julkisen välillä. Eläkejärjestelmien muutoksia on selitetty globalisaation aiheuttamilla paineilla ja reformien leviämällä (naapuri)maasta toiseen. Mares ja Carnes (2009) ovat pyrkineet löytämään selitysmalleja yksityistämisen aallolle ja kehittäneet mallin, jossa järjestelmän kehityksen suuntaa selittää järjestelmiä tukevien poliittisten koalitioiden luonne. Siinä missä yksityistämistä ovat tukeneet keskiluokka ja korkeatuloisten luokka, ovat universaalit järjestelmät saaneet tukensa keskiluokalta ja pienituloisilta. (Mares & Carnes 2009, 105–110.)

3.5 ELÄKETURVAJÄRJESTELMIEN KATTAVUUS KEHITYSMAISSA

Erilaiset eläketurvan muodot eroavat toisistaan monella tapaa, mutta kehitysmaissa erot liittyvät ennen kaikkea järjestelmän kattavuuteen. Vaikka kehitysmaihiin kuuluu keskenään hyvin heterogeenisiä maita Aasiasta, Latinalaisesta Amerikasta, ja Afrikasta, ja myös alueelliset erot ovat suuria, yksi yhteinen piirre koskien sosiaaliturvaa - ja myös eläkejärjestelmää – maista kuitenkin löytyy: sosiaalivakuutus on hyvin rajallinen samaan aikaan kun perinteiset turvaverkostot ovat heikkenemässä. (Overbye 2005, 314.) Tarve kattavammalle sosiaaliturvalle on suuri.

Vaikka sosiaaliturvajärjestelmät levisivät viime vuosisadan puolivälissä laajaan osaan kehittyviä maailmaa, ohjelmien kattavuus ei kuitenkaan kokenut samanlaista laajentumista. Myös monet aikoinaan aloitetut sosiaaliavustushjelmat eivät ole enää elinvoimaisia. Ja vaikka useat järjestelmät ovat edelleen käytössä, niistä hyötyvät lähinnä kaupunkilaiset, jotka ovat tietoisia ohjelmista ja joilla on pääsy valtion virastoihin lunastamaan tukiaan. Muutamista kattavista sosiaaliavustusjärjestelmistä huolimatta kehitysmaiden sosiaaliturvan kattavuus on yleisesti ottaen hyvin vaatimatonta. Latinalaisen Amerikan maiden sosiaaliturva on usein kattavampaa kuin Afrikan ja Aasian maiden. Vaikka sosiaaliturvan perimmäisenä tarkoituksena kehitysmaissa on köyhyyteen puuttuminen, vaikutukset jäävät valitettavan heikoksi juuri alhaisen kattavuuden ja järjestelmien epätasa-arvoisuuden vuoksi. (Hall & Midgley 2004, 244-245.)

Kehitysmaiden sosiaaliturvan ongelmien ydin on jako sisäpiiriin ja järjestelmän ulkopuolelle jääviin. Osa työvoimasta kuuluu hyvinkin anteliaan sosiaaliturvan piiriin, usein jopa anteliaamman – mataline eläkeikineen ja korkeine etuuksineen - kuin OECD-maissa. Sosiaaliturvan sisäpiiriin kuuluvat vastustavat usein kattavuuden laajentamista, koska useimmiten ulkopuolella olevat ovat köyhempiä ja riskien todennäköisyys on heillä suurempaa. Sosiaalivakuutuksen keskittyminen pienelle sisäpiirille voi joskus tosin laukaista prosessin, joka johtaa laajempaan kattavuuteen. Näin tapahtui 1800–1900-lukujen Manner-Euroopassa, kun työväestö alkoi vaatia itselleen oikeuksia. Joskus kehitysmaiden pientä kattavuutta selitetään juuri tällä eurooppalaisella esimerkillä: kun annetaan tarpeeksi aikaa, sosiaaliturva laajenee koskemaan muitakin ryhmiä, kuten Euroopassa tapahtui. (Overbye 2005, 305, 314.)

Lukuun ottamatta korkean tulotason maita, pakollinen eläkejärjestelmä kattaa vain pienen osuuden maailman työväestöstä. Itäisessä Aasiassa kattavuusprosentti on keskimäärin 44, mutta Kiinassa vain 20. Lähi-idässä, Pohjois-Afrikassa, Latinalaisessa Amerikassa ja Karibialla kattavuus vaihtelee alhaisen ja kohtalaisen välillä ja on noin 32–34 prosenttia työvoimasta. Eteläisessä Aasiassa ja Saharan eteläpuoleisessa Afrikassa kattavuus on huomattavasti vähäisempää: ensin mainitussa noin 13 prosenttia ja jälkimmäisessä noin 6 prosenttia. Useissa Afrikan maissa pakollinen työeläkejärjestelmä kattaa vain julkisen sektorin virkamiehet ja suurten yksityisten yritysten työntekijät. (Holzmann, Robalino & Takayama 2009, 4.)

Kattavuuteen vaikuttaa moni tekijä kuten maan varallisuus. Maan varallisuus vaikuttaa työeläkejärjestelmän kattavuuteen siten, että vauraimmissa maissa suurempi osa väestöstä kuuluu virallisen työvoiman ja näin myös työeläkejärjestelmän piiriin kuin köyhemmissä maissa. Talouden kehittyessä institutionaalinen ja toimeenpaneva suorituskyyky maassa kasvaa ja kokonaistuotanto sekä työvoima tulevat entistä riippumattomammiksi maataloussektorista. Keskitulot ja säästämisaste vaikuttavat myös kattavuuteen. Toisaalta saman tulotason maat eroavat toisistaan, joten maiden välisille eroille kattavuudessa löytyy myös muita tekijöitä. (Holzmann, Robalino & Takayama 2009, 5.) Myös pelkkä bruttokansantuotteen kasvu ei takaa sosiaaliturvan laajenemista (Overbye 2005, 314). Tutkimusten mukaan erot talouden rakenteessa ja työmarkkinoissa sekä tulonjaossa ovat varallisuuden lisäksi kattavuuteen vaikuttavia tekijöitä. Suuri epävirallisen työvoiman osuus esiintyy usein yhdessä alhaisen kattavuuden kanssa. Tyypillisesti kattavuus on korkeampaa julkisella sektorilla, palvelusektorilla sekä teollisuudessa, tosin teollisuudessa kattavuuden taso on laskenut. Yksityisyrittäjät ja palkansaajat pienissä yrityksissä ovat epätodennäköisemmin työeläkkeen piirissä. Sama koskee myös työn tekijöitä, joilla on alhainen tulotaso ja ammattitaito. (Holzmann, Robalino & Takayama 2009, 5.) Myös demokratian kehittymisellä voi olla vaikutusta kattavuuden laajenemiseen, kuten on tapahtunut Etelä-Koreassa ja Taiwanissa. Toisaalta se ei ole mikään taakattavuuden laajenemiselle, minkä osoittaa Intia, jolla on pitkä demokratian perinne, mutta eläketurvan kattavuus silti alhaista. (Overbye 2005, 314.)

4 TUTKIMUSASETELMA

Tutkielmassani haen vastausta sille, mitkä tekijät ovat yhteydessä erityyppisten eläkejärjestelmän muotoutumiseen Afrikassa. Tarkastelen sitä, minkälaiset yhteiskunnalliset rakenteet ja tekijät yhdistivät eri eläkejärjestelmämallien maita eläkelain asettamisen aikaan.

Tutkimuskysymykseen vastaan vertailemalla eteläisen Afrikan maiden olosuhteita eläkejärjestelmää koskevan lain asettamisen aikaan. Eteläisen Afrikan maihin ja niiden järjestelmiin tutustumalla sekä eläkejärjestelmiä ja sosiaaliturvaa koskeviin aikaisempiin tutkimuksiin perehtymällä olen valinnut tietyt olosuhteet, jotka toimivat tutkielman selittävinä muuttujina. Selitettävinä muuttujina toimivat puolestaan kolme erityyppistä eläkejärjestelmän muotoa: universaali, tarveharkintainen ja sosiaalivakuutus. Vertailun tuloksena pyrin selvittämään muodostavatko saman eläkejärjestelmän maat valittujen selittävien muuttujien suhteen omat ryhmänsä eli voidaanko yhteneväisiä piirteitä saman järjestelmän maiden olosuhteista lain asettamisen aikaan löytää.

Tutkimuskysymyksiin vastaaminen alkoi tutkimuskohteena olevien maiden eläkejärjestelmien tarkastelulla. Eläkejärjestelmien mallit ovat tässä tutkielmassa selitettäviä muuttujia. Teoriasta ja aineistosta nousseiden ajatusten pohjalta tutkielmaan valikoituivat kahdeksan selittävää muuttujaa. Tutkimusmenetelmänä käytin QCA-analyysia, joka vaatii muuttujilta dikotomisias arvoja. Aineiston keräämisen jälkeen selittävät muuttujat dikotomisoitiin eli ne saavat joko arvon 0 tai 1. Seuraavissa alaluvuissa selitän tarkemmin dikotomisien jaon logiikan. Muuttujien dikotomisoinnin jälkeen muodostettiin totuustaulukko, joka toimii QCA-analyysin pohjana. QCA-analyysimenetelmästä kerron tarkemmin alaluvussa 4.2. Analyysin lopputuloksiin perehdytään luvussa 5.

4.1 AINEISTON KUVAUS

Tutkielman aineistona on käytetty muun muassa ILO:n raportteja sekä SSA:n (*Social security administration of the United States*) tilastoja sekä Maailmanpankin ja eri YK-toimijoiden tilastoja. Olen kerännyt tutkimusaineistoni itse yhdistelemällä jo valmiita tilastoja. ILO:n aineisto, jota tutkielmassa on käytetty, on peräisin ILO:n vuonna 2014 julkaisemasta sosiaalisen suojelun raportista (*Social Protection Report 2014–2015*). ILO on käyttänyt raportin lähteinä SSA:n (*Social Security Administration of the United*

States) sekä ISSA:n (*International Social Security Association*) keräämiä aineistoja. Käyttämäni tilastolähteet sisältävät tietoja sosiaaliturvan ja sosiaalisen suojelun (sisältäen eläketurvan) tilasta, menoista ja kuluista maailmanlaajuisesti.

4.1.1 Selitettävät muuttujat

Selitettävänä muuttujina ovat maiden eläkejärjestelmämallit. Eläkkeiden järjestämisen tavoista tässä tutkielmassa ovat mukana universaali, tarveharkintainen ja sosiaalivakuutukseen perustuva malli. Tutkielmaan valitut mallit noudattelevat pitkälti taulukossa 2 (s. 13) esitettyjä luokituksia, mutta yksityinen malli on jätetty tutkielman ulkopuolelle. Eli selitettävänä muuttujina toimivat 1) universaali eläkejärjestelmä, joka perustuu kansalaisuuteen, 2) tarveharkintainen järjestelmä, joiden etuudet perustuvat tarpeeseen sekä 3) sosiaalivakuutusjärjestelmä, joka perustuu työntekoon ja työssä ansaittuihin ansioihin.

4.1.2 Selittävät muuttujat

Selittäviksi muuttujiksi olen aiemman kirjallisuuden perusteella valinnut maan vaurauden (ks. esim. Holzmann, Robalino & Takyana 2009), jota mitataan ostovoimakorjatulla bruttokansantuotteella asukasta kohden; maan väestön koon (ks. esim. Kangas 2012); vasemmistovallan (katso esim. Esping Andersen 1990); poliittisen vakauden (ks. esim. Smith 2009, 250.) ja maalaisväestön osuuden (ks. esim. Anttonen & Sipilä 2004, Helne 2003). Maalaisväestön osuudella voidaan yhtäältä tutkia mahdollista maalaisväestön valta-asemaa politiikassa ja toisaalta maan kaupungistumisen astetta. Selittäviksi muuttujaksi olen valinnut lisäksi tasa-arvon, jota mitataan tässä tutkielmassa lukutaitoisten naisten määrällä suhteessa lukutaitoisten miesten määrään. Tällä haluan selvittää, onko yhteiskunnissa, joissa vallitsee sukupuolten välinen tasa-arvo päädytty johonkin tiettyyn malliin. Lisäksi haluan tarkistella hallinnon tehokkuuden sekä korruption tason vaikutusta eläkejärjestelmämalli syntyyn, sillä sekä hallinnon heikkous (ks. esim. du Plessis 2015) että korruptio (ks. esim. Transparency International 2011, 5) ovat tunnetusti eteläisen Afrikan maiden rasitteita.

QCA-analyysin logiikan mukaisesti aineistolle on esitetty kysymyksiä. Kysymyksillä selvitetään maan olosuhteita, ja ne saavat jokaisen maan kohdalla joko positiivisen tai negatiivisen vastauksen. Kysymykset, joita selittävien tekijöiden mukaan on aineistolle esitetty, ovat seuraavat: 1) *Onko maa väestöltään suhteellisen pieni?* 2) *Onko maa suh-*

teellisen vauras? 3) Onko maassa vasemmistohallitus? 4) Toteutuuko maassa sukupuolten välinen tasa-arvo suhteellisen hyvin? 5) Onko maa maatalousvaltainen? 6) Onko maa suhteellisen vakaa? 7) Onko maassa tehokkaasti toimiva hallinto? 8) Onko maassa suhteellisen alhainen korruption taso?

QCA-menetelmä vaatii, että muuttujat joko ovat tai ne muutetaan dikotomisiksi. Jos muuttuja on jatkuva muuttuja, on sille täytynyt asettaa kynnysarvo, jonka avulla jako suoritetaan. Jotta muuttujista voidaan rakentaa totuustaulukko, tulee jokaisen muuttujan saada arvo 1 tai 0. Seuraavaksi käyn muuttujakohtaisesti läpi, millä logiikalla olen dikotomisoinen jaon kullekin muuttujalle suorittanut.

Maan vaurautta eläkelain asettamisen vuonna on mitattu kyseisen vuoden bruttokansantuotteella asukasta kohden. Varausmuuttujan dikotomisessa jaossa (taulukko 3) olen maita tarkasteltaessa päättänyt käyttämään keskiarvoa kynnysarvona. Keskiarvoa alemmat maat saavat arvon 0 ja keskiarvoa ylemmäksi sijoittuvat maat saavat arvon 1. Eli arvon 1 saavia maat ovat suhteellisen vauraita. Keskiarvo on sopiva kynnysarvo, sen alittavat arvot ovat selkeästi sen alapuolella, ja sen ylittävät arvot selkeästi sen yläpuolella. Keskiarvo jakaa selkeästi maat korkeatuloisempiin ja matalatuloisempiin.

Taulukko 3. Varausmuuttujan dikotominen jako.

Maa	bkt/asukas	
Angola	6298.0	1
Botswana	6810.1	1
Etelä-Afrikka	7368.3	1
Lesotho	1530.8	0
Mosambik	852.9	0
Namibia	4233.2	1
Sambia	1538.1	0
Swazimaa	6521.9	1
Tansania	1062.6	0
Zimbabwe	1596.5	0
Keskiarvo	3781.2	

Tarkasteltaessa maiden väestöä asukasluvun suhteen (taulukko 4), voi huomata, että joukosta löytyy selkeästi hyvin pieniä maita: Botswana, Lesotho, Namibia ja Swazimaa. Kaikissa näissä maissa väestö jää eläkelain asettamisen vuotena alle kahteen miljoonaan. Olen siis päättänyt asettamaan kynnysarvon siten, että nämä alle kahden miljoonan asukkaan maat luokittelevat väestöltään pieniksi maiksi ja saavat siten arvon 1. Kaikki sitä suuremmat maat saavat arvon 0, ja ne luokittelevat väestöltään suuriksi maiksi. Vaikka kaksi miljoonaa saattaa näyttytyä hyvin alhaisena kynnysarvona, väestöltään pienin suurten maiden joukkoon lukeutuva Sambia on kuitenkin selkeästi suurempi eli noin 9,5 miljoonan asukkaan maa.

Taulukko 4. Väestömuuttujan dikotominen jako

Maa	Väkiluku	
Angola	19842251	0
Botswana	1611827	1
Etelä-Afrikka	40000247	0
Lesotho	1912042	1
Mosambik	23647815	0
Namibia	1513689	1
Sambia	9502346	0
Swazimaa	1104642	1
Tansania	31533781	0
Zimbabwe	11256512	0

Vasemmistopuolue on ollut johtoasemassa lähes kaikissa maissa eläkejärjestelmää koskevan lain asettamisvuonna (taulukko 5). Poikkeuksena on Botswana, jossa maata on hallinnut sen itsenäistymisestä asti Botswana Democratic Party (BBC 2016, Somolekae, 2005, 10). Toinen poikkeus on Swazimaa, jossa maan kuningas hallitsee yhtenä maailman viimeisenä absoluuttisena monarkkina. Swazimaassa poliittiset puolueet ovat käytännössä laittomia. Poliittisia yhdistyksiä on kuitenkin järjestäytynyt, mutta niillä ei ole virallista valtaa. (FreedomHouse 2016.)

Taulukko 5. Vasemmistovaltaa koskevan muuttujan dikotominen jako.

Maa		
Angola	Popular Movement for the Liberation of Angola (MPLA)	1
Botswana	Botswana Democratic Party	0
Etelä-Afrikka	ANC (African National Congress)	1
Lesotho	Lesotho Congress for Democracy (LCD)	1
Mosambik	Mozambique Liberation Front (FRELIMO)	1
Namibia	South West Africa People's Organization (SWAPO)	1
Sambia	The Movement for Multi-party Democracy (MMD)	1
Swazimaa	<i>(absoluuttinen monarkia)</i> Chama Cha Mapinduzi	0
Tansania		1
Zimbabwe	Zimbabwe African National Union – Patriotic Front	1

Tasa-arvon mittariksi olen valinnut naisten lukutaidon (taulukko 6). En halunnut tarkastella pelkästään lukutaitoisten naisten osuutta väestöstä, sillä halusin ottaa huomioon ennen kaikkea sen, miten naisten lukutaidon taso suhteutuu miesten lukutaidon tasoon. Tarkemmaksi mittariksi valikoitui siis lukutaitoisten naisten suhde lukutaitoihin miehiin. Tällaisessa tarkastelussa ei oteta pelkästään huomioon sitä, miten suuri osa naisista osaa lukea, vaan myös se, mikä on ero miesten ja naisten lukutaidon välillä. Suhdeluvut asettuvat 1:n eli täysin tasa-arvoisen molemmiin puolin. Suhdeluvun perusteella olen jakanut maat tasa-arvoisiin ja epätasa-arvoisiin. Suhdelukujen keskiarvoa 0,87 olen käyttänyt kynnyksarvona. Tasa-arvoiset maat (yli keskiarvon) saavat dikotomiseksi arvoksi 1, ja epätasa-arvoiset (alle keskiarvon) 0.

Taulukko 6. Tasa-arvomuuttujan dikotominen jako.

Maa	Lukutaitoisten naisten ja miesten suhde	
Angola	0.65	0
Botswana	1.09	1
Etelä-Afrikka	0.96	1
Lesotho	1.15	1
Mosambik	0.54	0
Namibia	0.95	1
Sambia	0.79	0
Swazimaa	0.97	1
Tansania	0.67	0
Zimbabwe	0.88	1
Keskiarvo	0.87	

Maalaisväestön osuutta ja maan maatalousvaltaisuutta mitataan olemassa olevien tilastojen vuoksi kaupunkiväestön osuudella (taulukko 7). Maa luokituu maatalousvaltaiseksi, mikäli maalaisväestön osuus on selvästi suurempi kuin kaupunkiväestön. Selkeästi maatalousvaltaiset maat saavat arvoksi 1 ja muut 0. Botswanan kaupunkiväestö jää vain hieman alle puoleen koko väestöstä, joten olen päätenyt siihen, ettei Botswana luokitua maatalousvaltaisiin maihin. Kun kaupunkiväestöä on lähes yhtä paljon kuin maalaisväestöä, maata ei voida ajatella maatalousvaltaisena. Kuten taulukosta 7 nähdään, kaikki muut maat paitsi Botswana ja Etelä-Afrikka sijoittuvat luokituksessa maatalousvaltaisiin maihin.

Taulukko 7. Maalaisväestöä koskevan muuttujan dikotominen jako.

Maa	Kaupunkiväestön osuus	
Angola	38.509	1
Botswana	49.83	0
Etelä-Afrikka	54.967	0
Lesotho	21.689	1
Mosambik	30.745	1
Namibia	28.336	1
Sambia	36.638	1
Swazimaa	22.038	1
Tansania	21.237	1
Zimbabwe	30.94	1

Maan vakautta mitataan Maailmanpankin hallintoindikaattoreihin kuuluvalla Poliittinen vakaus ja väkivallan poissaolo-indikaattorilla (taulukko 8). Maailmanpankin hallintoindikaattorit kokoavat näkemyksiä laajalta joukolta yrityksiä, kansalaisia ja asiantuntijoita, ja ne pohjaavat 30 eri tilastolähteeseen. Poliittinen vakaus ja väkivallan poissaolo-indikaattori pitää sisällään asiantuntijoiden näkemyksiä poliittisen epävakauden ja poliittisesti motivoituneen väkivallan todennäköisyydestä. (Maailmanpankki, 2017.) Dikotomisoinnin helpottamiseksi olen tarkastellut maiden sijoittumista maailmanlaajuisesti Maailmanpankin julkaiseman ranking-tietojen avulla. Ranking perustuu prosenttipisteperiaatteeseen eli käytännössä maiden suhteelliseen sijoittumiseen (*eng. percentile ranking*) kaikkien maiden kesken. Jos maa saa sijoituksen 50, tarkoittaa se, että 50 prosenttia maista saa saman tai korkeamman arvon vakausmuuttujan kohdalla, eli 50 prosenttia maista on vakaampia. Dikotoimisoinnin kynnysarvoksi olen valinnut juuri tuon sijoituksen 50 eli maat, jotka sijoittuvat selkeästi 50 yläpuolelle saavat arvon 1 eli tässä tutkielmassa näitä maita pidetään suhteellisen vakaina. 50:n alapuolelle jäävät saavat arvon 0. Maiden suhteellisten sijoitusten avulla dikotomisointia arvoja asettaessani olen tiedostanut, että jos maa asettuu puolivälin lähetyville eli sijoittuu lähelle 50:tä, on ti-

lanne aina kyseenalainen. Olen kuitenkin päättänyt käyttämään 50:n sijoitusta kynnyksarvona.

Taulukko 8. Poliittista vakautta ja väkivallan poissaoloa koskevan muuttujan dikotominen jako

Maa		Ranking *	
Angola	-0.349980325	32	0
Botswana	0.920085609	77	1
Etelä-Afrikka	-0.428130329	32	0
Lesotho	0.385204613	60	1
Mosambik	0.589540362	67	1
Namibia**	0.769100428	71	1
Sambia	-0.226408079	40	0
Swazimaa	-0.370940596	36	0
Tansania	-0.714876413	23	0
Zimbabwe***	-0.533299506	28	0

* suhteellinen sijoitus kaikkien maailman maiden joukossa, 0= alin, 100=ylin
(Lähde: Maailmanpankki 2017)

** Luku vuodelta 1996 (lain asettamisen vuosi 1992)

*** Luku vuodelta 1996 (lain asettamisen vuosi 1993)

Hallinnon tehokkuus on yksi käyttämistäni muuttujista (taulukko 9). Hallinnon tehokkuus on myös yksi edellä mainituista Maailmanpankin hallintoindikaattoreista. Hallinnon tehokkuus –indikaattori on muodostettu asiantuntijoiden käsityksistä julkisten palveluiden laadusta, virkamieshallinnon laadusta sekä sen riippumattomuudesta poliittisista paineista. Hallinnon tehokkuuteen sisältyy myös julkisten päätöksenteon laatu ja politiikan toteutus sekä hallituksen sitoutuminen sovittuihin päätöksiin ja niiden toteuttamiseen. (Maailmanpankki 2017.) Hallinnon tehokkuutta tarkastelemalla haluan tutkia sitä, onko hallinnon tehokkuudella yhteys tietynlaisen eläkejärjestelmän kehittymiseen. Kuten vakaumuuttujan suhteen, dikotoimisoinnissa olen käyttänyt apuna maan suhteellista sijoittumista. Jos maan suhteellinen sijoitus kaikkien maailman maiden joukossa on yli 50, luokituu maan hallinto suhteellisen tehokkaaksi.

Taulukko 9. Hallinnon tehokkuutta koskevan muuttujan dikotominen jako.

Maa		Ranking*	
Angola	-1.071439385	13	0
Botswana	0.465276748	68	1
Etelä-Afrikka	0.876504362	79	1
Lesotho	-0.393651932	43	0
Mosambik	-0.543166041	38	0
Namibia**	0.509658098	69	1
Sambia	-1.060441852	14	0
Swazimaa	-1.089438319	13	0
Tansania	-0.728015542	24	0
Zimbabwe***	-0.228706956	47	0

* suhteellinen sijoitus kaikkien maailman maiden joukossa, 0= alin, 100=ylin
(Lähde: Maailmanpankki 2017)

** Luvut vuodelta 1996 (lain asettamisen vuosi 1992)

*** Luku vuodelta 1996 (lain asettamisen vuosi 1993)

Korruption hallinnan tason avulla haluan tutkia, onko kehitysmaissa suurena ongelmana pidetyn korruption hallinnan tasolla yhteyttä eläkejärjestelmämalliin (taulukko 10). Sijoittuvatko esimerkiksi vakavasti korruptoituneet samaan ryhmään eläkejärjestelmämalliensa osalta. Korruption hallinta-indikaattori kuuluu myös Maailmanpankin hallintoindikaattoreihin. Indikaattori korruption hallinnasta on muodostettu asiantuntijoiden näkemysten perusteella. Asiantuntijoina toimivat muun muassa korruptioon erikoistuneet kansalaisjärjestöt, tutkimuslaitokset sekä alueelliset kehityspankit. Näkemykset liittyvät siihen, missä laajuudessa julkista valtaa käytetään yksityisen edun ajamiseksi. (Maailmanpankki 2017.) Kuten vakaumuuttujan sekä hallinnon tehokkuutta kuvaavan muuttujan dikotoimisoinnissa, käytän myös korruptiota kuvaavan muuttujan dikotoimisoinnissa apuna maan suhteellista sijoittumista kaikkien maiden kesken. Kynnysarvona käytän sijoitusta 50. Vaikka Afrikkaan liitetään mielikuvia vakavasta korruptiosta, eteläisessä Afrikassa neljä maata sijoittuu maailmanlaajuisesti melko korkealle tasolle korruption hallinnan suhteen. Botswana, Etelä-Afrikka, Lesotho sekä Namibia saavat kor-

ruption hallinnan suhteen arvon 1, kaikki muut maat saavat arvon 0. Arvo 1 tarkoittaa, että korruptio on suhteellisen hyvin hallinnassa.

Taulukko 10. Korruption hallintaa koskevan muuttujan dikotominen jako.

Maa		Ranking*	
Angola	-1.28144896	5	0
Botswana	0.585982919	75	1
Etelä-Afrikka	0.760919094	79	1
Lesotho	-0.192221701	50	1
Mosambik	-0.420592517	41	0
Namibia **	0.709735513	77	1
Sambia	-1.028809667	15	0
Swazimaa	-0.476333618	39	0
Tansania	-1.028809667	15	0
Zimbabwe***	-0.249900937	44	0

* suhteellinen sijoitus kaikkien maailman maiden joukossa, 0= alin, 100=ylin
(Lähde: Maailmanpankki 2017)

** Luvut vuodelta 1996 (lain asettamisen vuosi 1992)

*** Luku vuodelta 1996 (lain asettamisen vuosi 1993)

4.1.3 Tarkasteltu ajankohta

Tutkielmassa pyritään etsimään niitä tekijöitä, jotka osaltaan selittävät nykyisenlaisen eläkejärjestelmän syntyä. Siksi tarkastelluksi ajankohdaksi on valittu se vuosi, jolloin laki nykyisen tyyppisestä eläkejärjestelmästä on ensimmäisen kerran säädetty. Alla olevassa taulukossa on kootusti jokaisen maan kohdalta, miten valittuun vuoteen on päädytty. Päälähteinäni olen käyttänyt ILO:n, SSA:n, Pension watchin ja Oxford Policy Managementin tutkimuksia ja tilastoja. Jos lähteissäni on ristiriitaisesta tietoa lain säätämisen vuodesta, olen viimeisessä sarakkeessa perustellut valintani.

Taulukko 11. Tarkastellun ajankohdan valinta.

Maa	ILO (first law)	SSA (First law/ current law)	Pension watch (Year introduced)	Oxford Policy Ma- nagement	Va- littu vuosi	Perustelu
Angola		First: 1990 (social security) Current: 2004 (social protection), 2008 (old age pension)		Basic Law on Social Protection (7 of 2004)	2008	Ainoa saatavilla oleva vuosiluku koskien nimenomaan eläkkeitä on 2008
Botswana	1996	First and current laws: 1996 (universal pension and orphan care)	1996 (State old age pension)		1996	
Etelä-Afrikka	1928	First: 1928 (old age) Current: 2004 (social assistance)	1927/8 first scheme introduced for whites, 1944 scheme extended to whole population, 1996 full parity (Older Persons Grant)	Social Assistance Act No. 13 (2004) and the South African Social Security Agency Act No. 9 (2004)	1996	1996 tämän hetkinen koko väestön kattava tarveharkintainen eläke-etuus astui voimaan
Lesotho	2004	First: 1983 Current: 2007 (pension)	2004 (Old Age Pension)	Old Age Pensions Act (2005) and Regulation (2007)	2004	Vanhuuseläke 2004
Mosambik	2009 (means tested)		1992 (Programa de Subsidio Social Basico (PSSB) (Basic Social Subsidy Programme))		2009	Eläkejärjestelmä 2009
Namibia	1956	First: 1956 (pension funds), 1965 (German war veterans' pensions), and 1973 and 1988 (pensions) Current: 1992 (pensions); 1994 (social security), implemented in 1995; and 2008 (veterans' pensions)	1949 (for whites), 1992 (universal) (Old Age Pension (OAP))	National Pensions Act (1992)	1992	Universaali järjestelmä 1992
Sambia	1966	First: 1966 (provident fund) Current: 1996 (pension scheme)		National Pension Scheme Act No. 40 (1996)	1996	Nykyinen eläkejärjestelmä 1996
Swazimaa	1974 (Provident Fund) 2005 (Pensions tested)	First and current laws: 1974 (provident fund) and 2005 (social assistance)	2005 (Old Age Grant)	Swaziland National Providential Fund Order (1974)	2005	Nykyinen järjestelmämalli 2005
Tansania	1964	First: 1964 (provident fund) and 1997 (social insurance) Current: 2008 (establishment of the regulatory authority), 2012 (social security), and 2014 (harmonization of rules)			1997	Sosiaalivakuutus (nykyinen eläkejärjestelmä) 1997
Zimbabwe	1993	First and current laws: 1989 (social security) and 1993 (pensions)		National Social Security Authority Act No. 12 1989	1993	Ensimmäinen eläkkeitä koskeva laki 1993

(Mahdollisuuksien mukaan on valittu se vuosi, jolloin ensisijaisesti eläkejärjestelmä ja toiseksi nykyinen sosiaaliturvan järjestelmätyyppi sai alkunsa. Esim. Zimbabwea on sosiaalivakuutusjärjestelmä ja sosiaalivakuutuslaki on vuodelta 1989, kuitenkin eläkkeitä koskeva laki vasta 1993, joten tarkasteltavaksi vuodeksi on valittu 1993.)

(Lähteet: ILO 2014, SSA 2015, Pension watch, Oxford Policy Management 2010)

4.2 TUTKIMUSMENETELMÄ

Kiinnostukseni kohdistuu siihen, mitkä edellä esitetyt maakohtaiset makrotasoiset muuttujat ovat yhteydessä tiettyyn eläkejärjestelmän malliin eteläisessä Afrikassa. Sitä, millä tekijöillä voidaan selittää eläkejärjestelmän mallia, tutkin kvalitatiivista ja kvantitatiivista analyysimenetelmää yhdistelevällä menetelmällä nimeltään *Qualitative Comparative Analysis* (QCA). Menetelmän on kehittänyt Charles C. Ragin (1987). QCA- menetelmä yhdistelee laadullisen tapaustutkimuksen ja kvantitatiivisen tilastollisen tutkimuksen periaatteita Boolean algebran avulla. QCA pyrkii antamaan tutkittavalle ilmiölle yhdistelmiä kausaalisista olosuhteista, joissa kyseinen ilmiö esiintyy. QCA on erityisen sovellova menetelmä silloin, kun halutaan paljastaa ilmiöiden takana vallitsevia kompleksisiä kausaalisuhteita eli syy- ja seuraussuhteita. (Ragin 1987.) QCA-analyysissa käytetty Boolean algebra vaatii, että tilanteet tai olosuhteet ovat joko tosia (ja saavat arvon 1) tai epätosia (ja saavat arvon 0) eli ne ovat joko olemassa tai eivät. Tyypillinen Boolean algebraan perustuva vertaileva analyysi syventyy siihen, millaisissa olosuhteissa tietty lopputulos tapahtui. Kun muuttujat on luokiteltu siten että ne tapauskohtaisesti saavat joko arvon 1 tai 0, voidaan muodostaa totuustaulukko. (Ragin 1987, 86-87.) Edellä esitellyt selitettävät muuttujat toimivat QCA-analyysissa lopputuloksina ja selittävät muuttujat olosuhteina. Totuustaulukossa jokainen tapaus, eli tässä tutkielmassa jokainen maa, on saatuneen arvoineen omalla rivillään.

Taulukko 12. Totuustaulukko kaikilla selitettävillä ja selittävillä muuttujilla.

Maa	Tulos			Olosuhteet							
	Y1	Y2	Y3	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8
Angola	0	0	1	1	0	1	0	1	0	0	0
Botswana	1	0	0	1	1	0	1	0	1	1	1
Etelä-Afrikka	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	1
Lesotho	0	1	0	0	1	1	1	1	1	0	1
Mosambik	0	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0
Namibia	1	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1
Sambia	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Swazimaa	0	1	0	1	1	0	1	1	0	0	0
Tansania	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0
Zimbabwe	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0

(Y1: Universaali, Y2: Tarveharkinta, Y3: Sosiaalivakuutus, X1: Vauraus, X2: Väestö, X3: Vasemmistovalta, X4: Tasa-arvo, X5: Maalaisväestö X6: Vakaus, X7: Hallinnon tehokkuus, X8: Korruption hallinta)

Totuustaulukkoon on koottu tarkasteltavien maiden saamat arvot dikotomisen jaon jälkeen. Selitettävinä muuttujina ovat eläkejärjestelmämallit. Selittävinä muuttujina eli maiden olosuhteina (*eng. causal conditions*) ovat vauraus, väkiluku, vasemmistovalta, tasa-arvo, maalaisväestö, vakaumus, hallinnon tehokkuus sekä korruption hallinta. Totuustaulukkoa käytetään QCA-analyysissä, jonka lopputuloksena saadaan selville ne olosuhteiden yhdistelmät, joissa tietty eläkejärjestelmä on kussakin maassa syntynyt. Lisäksi pystytään havaitsemaan, ovatko samanlaiset mallit eri maissa syntyneet samankaltaisissa olosuhteissa. Analyysiin sekä sen kautta tutkimustuloksiin perehdytään seuraavassa luvussa.

Tutkimuskysymykseen vastataan totuustaulukkoa avuksi käyttäen QCA-analyysin avulla. QCA:n avulla etsitään vastaus siihen, mitkä selittävien muuttujien yhdistelmät toteutuvat eri eläkejärjestelmien maissa järjestelmien kehittämisen aikaan eli minkälaisien olosuhteiden voidaan katsoa olevan yhteydessä tietynlaisen järjestelmän toteutumiseen eteläisessä Afrikassa. Teen analyysit keskittyen jokaiseen järjestelmätyyppiin erikseen ja tällöin muunlaiset järjestelmät toimivat verrokkiryhmänä. Kun esimerkiksi keskityn universaaliin järjestelmään, toimivat sosiaalivakuutusjärjestelmän ja tarveharkintaisen järjestelmän maat verrokkiryhmänä. Verrokkiryhmää käyttämällä pystytään selvittämään, onko samalla selittävien muuttujien yhdistelmällä päädytty johonkin muuhun kuin universaaliin järjestelmään.

4.3 TUTKIMUKSEN KOHTEENA OLEVAT MAAT

Vertailussa on mukana kymmenen Eteläisen Afrikan kehitysyhteisön (*Southern African Development Community, SADC*) maata. Tilastojen puutteellisuudesta johtuen osa SADC-maista on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, vaikka alkuperäinen tarkoitukseni olikin käsitellä kaikkia 15 maata. SADC-maiden ryhmä on valittu tutkimuskohteeksi siksi, että ensinnäkään niiden eläkejärjestelmiä ei ole kattavasti tutkittu sekä siksi, että näitä maita yhdistää maantieteellisen kontekstin lisäksi kulttuurinen perinne sekä taloudellinen yhteistyö. Tutkielma on rajattu näihin maihin, sen sijaan, että tutkisin kaikkia kehitysmaita, koska on helpompaa kontrolloida kontekstia ja verrata näitä samankaltaisia maita toisiinsa. Seuraavaksi esittelen tarkemmin jokaisen tutkielman kohteena olevan maan.

4.3.1 Universaalien eläketurvan maat

Botswana

Botswana on yksi Afrikan vakaimmista maista ja siellä on maanosan pisimpään jatkunut monipuoluejärjestelmä. Maassa on suhteellisen vähän korruptiota ja hyvä ihmisoikeustilanne. Botswana on harvaan asuttu ja suurin osa pinta-alasta on kuivaa aavikkoa. Britti-entinen siirtomaa on taloudellisesti riippuvainen timanttien louhinnasta. Myös safariturismi on tärkeä tulojen lähde. Naapurimaiden tavoin HIV/Aids-epidemia on vakava ongelma, yli kolmasosa väestöstä on saanut HIV-tartunnan tai sairastaa Aidsia. (BBC 2016.)

Kaikki 65 vuotta täyttäneet Botswanassa asuvat henkilöt ovat oikeutettuja vanhuuseläkkeeseen. Eläke-etuus määräytyy asumisperustaisesti ja on universaali. Julkisen sektorin työntekijöille on oma erillinen järjestelmänsä. Järjestelmät rahoittaa kokonaisuudessaan valtio. Etuuden määrä on kiinteä 166 pulaa (n. 15,90 Yhdysvaltojen dollaria, \$) kuukaudessa. Etuuden tasoa korjataan säännöllisesti elinkustannusten muutosten mukaisesti. Maan eläkejärjestelmää hallinnoi *Ministry of Local Government and Rural Development (Social Benefits Division, Department of Social Services)*. (SSA 2015.)

Namibia

Namibia on pinta-alaltaan suuri ja harvaanasuttu maa Afrikan lounaisrannikolla. Etelä-Afrikka valloitti Namibian Saksalta ensimmäisen maailmansodan aikana. Maa itsenäistyi Etelä-Afrikasta vuonna 1990, mitä seurasi 25 vuoden sisällissota. Sodan päättymisen jälkeen maa on nauttinut yhteiskunnallisesta vakaudesta. Sosiaalisen kehityksen tiellä on kuitenkin vakava HIV/Aids-epidemia, joka arvioiden mukaan koskettaa 25 prosenttia väestöstä. Suurin osa maan pinta-alasta on aavikkoa. (BBC 2016.)

Namibiassa on sekä sosiaalivakuutukseen perustava (SSA 2015) että universaali eläkejärjestelmä (Pension watch 2014.). Sosiaalivakuutusjärjestelmä kattaa kaikki työssäkäyvät henkilöt, jotka työskentelevät säännöllisesti vähintään yhden päivä viikossa, mukaan lukien kotitaloustyöntekijät, epäviralliset työntekijät sekä osa-aikaisesti työskentelevät. Itsetyöllistyvät voivat halutessaan kuulua vakuutuksen piiriin. (SSA 2015.)

Universaali eläkejärjestelmä puolestaan kattaa kaikki Namibian kansalaiset sekä maassa vakituaisesti asuvat. Valtio vastaa täysimääräisesti eläkemenosta. Eläkeikä on 60 vuotta.

Työkyvyttömät kuuluvat saman eläkejärjestelmän piiriin. Eläke maksetaan kuukausittain ja sen arvo on 600 Namibian dollaria (n. 52 \$). Eläkejärjestelmää hallinnoi *Ministry of Labour and Social Affairs*. (SSA 2015.)

4.3.2 Tarveharkintaisen eläketurvan maat

Etelä-Afrikka

Etelä-Afrikalla on yksi Afrikan mantereeseen suurimmista ja kehittyneimmistä talouksista. Valkoisen vähemmistön muodostama apartheid-hallinto hallitsi maata vuoteen 1994 saakka, jonka jälkeen maahan muodostui demokraattisesti valittu hallinto. Etelä-Afrikka on väestöltään suuri ja monimuotoinen. (BBC 2016.) Apartheid-hallinnon perintönä Etelä-Afrikkaa rasittaa edelleen syvälle yhteiskuntaan juurtunut eriarvoisuus (Marais 2010, 4).

Etelä-Afrikassa on sosiaalivakuutusjärjestelmän ohella koko väestön kattava tarveharkintainen eläketurvajärjestelmä. Tarveharkintaiseen eläke-etuuteen on oikeutettu 60 vuotta täyttänyt vähävarainen henkilö, jolla on joko Etelä-Afrikan kansalaisuus, vakiutuihin oleskelulupa tai henkilö on Etelä-Afrikassa oleskeleva pakolainen. 60-74-vuotiaille eläkkeeseen oikeutetuille eläkkeen suuruus on 1 410 randia (n. 122 \$) kuukaudessa ja yli 74-vuotiaille 1 430 randia (n. 124 \$) kuukaudessa. Valtio rahoittaa kokonaisuudessaan tarveharkintaisen eläketurvan ja sitä hallinnoi *South Africa Social Security Agency*. (SSA 2015)

Lesotho

Lesothon kuningaskunta on suurimmaksi osaksi vuoristoista seutua ja moniin kyliin pääsy onnistuu vain kävellen, ratsastamalla tai pienkoneilla. Pienen maan luonnonvarat ovat niukat ja maa on hyvin riippuvainen sitä ympäröivästä Etelä-Afrikasta. Työmahdollisuuksien vähäisyyden vuoksi monet lesotholaiset ovat pakotettuja lähteä etsimään töitä Etelä-Afrikasta. Entisessä Britannian protektoraatissa on ollut vuonna 1966 tapahtuneen itsenäisyyden jälkeen poliittisesti varsin epävakaa. (BBC 2016.) Vuonna 2012 maassa muodostettiin ensimmäinen koalitiollahitus. (Maailmanpankki 2016.) Maata rasittaa korkea HIV/Aids-tartuntojen taso ja laajalle levinnyt köyhyys. (BBC 2016.) Maailmanpankin arvioiden mukaan 57 prosenttia lesotholaisista elää alle köyhyysrajan.

Köyhyys on vähentynyt kaupunkialueilla, mutta toisaalta se on lisääntynyt maaseudulla. (Maaailmanpankki 2016.)

Lesothon eläkejärjestelmä on tarveharkintainen (Pension watch 2015, ILO 2014) ja koskee kaikki maassa asuvia. Tuomareille, kansanedustajille ja joillekin julkisen sektorin työntekijöille on omat erityiset järjestelmänsä. Eläkeikä on 70 vuotta ja eläkkeen suuruus on 450 lotia (33,21 \$) kuukaudessa. Valtio rahoittaa eläkkeet kokonaisuudessaan ja järjestelmää hallinnoi *Ministry of Labour and Employment*. (SSA 2015)

Mosambik

Mosambik itsenäistyi Portugalin siirtomaavallasta 1975 ja kärsii edelleen itsenäistymisen jälkeen alkaneesta sisällissodasta, joka päättyi vuonna 1992. Maata rasittavat hallitsevan puolueen ja oppositiopuolueen väliset jännitteet sekä korruptio. Viime vuosina Mosambikin talous on kasvanut. Yksi merkittävä syy talouskasvuun on ollut vuonna 2011 löydetty kaasukentät. (BBC 2016.) Silti noin puolet maan väestöstä elää äärimmäisessä köyhyydessä (UNDP 2015).

Mosambikin eläkejärjestelmä on tarveharkintainen sosiaaliavustusjärjestelmä. Sosiaaliavustus kattaa vanhuksista ne, jotka elävät äärimmäisessä köyhyydessä. Eläkeikä naisilla on 55 ja miehillä 60. Etuudet vaihtelevat 100 meticalista 300 meticaliin (n. 1,4–4,3 \$) kuukaudessa. Valtio rahoittaa järjestelmän. Mosambikissa on myös sosiaalivakuutusjärjestelmä, joka kattaa ne yksityisen sektorin työntekijät, jotka ovat olleet 20 vuotta osa järjestelmää ja maksaneet vähintään 10 vuotta eläkemaksuja. (Oxford Policy Management 2010.)

Swazimaa

Swazimaa on yksi maailman viimeisistä säilyneistä absoluuttisista monarkioista. Suurin osa Swazimaan kansalaisista elää maaseudulla perinteistä kulttuuriaan vaalien. Swazimaan talous on heikko. Yksi tärkeimmistä vientituotteista on sokeri. Kansantuloa kartuttaa ulkomailta (lähinnä Etelä-Afrikasta) siirtotyöläisten kotiin lähettämät rahat. UNICEF:n mukaan Swazimaassa on yksi maailman vakavimmista HIV-ongelmista. Tautiin kuolleet ovat jättäneet jälkeensä tuhansia orpoja. (BBC 2016.)

Swazimaassa tarveharkintainen sosiaaliturva on sosiaaliavustusmuotoinen. Eläkettä maksetaan niille 60 vuotta täyttäneille Swazimaan asukkaille, jotka tarveharkinnan mu-

kaan siihen ovat oikeutettuja. Eläke-etuus 600 lilangenia (n. 52 \$) ja se maksetaan neljännesvuosittain. Järjestelmää hallinnoi *National Welfare Department*. (SSA 2015.)

4.3.3 Sosiaalivakuutusjärjestelmän maat

Angola

Angola itsenäistyi Portugalista vuonna 1975, mutta kiistat vallasta eri itsenäistymisliikkeiden välillä jatkuivat vuoteen 2002. Konfliktit eivät ole vielääkään täysin päättyneet. Angola on yksi Afrikan suurimmista öljyn tuottajista, mutta suuri osa öljystä sijaitsee konfliktialueella. Konflikteista huolimatta Angolan talous on kuitenkin yksi nopeimmin kasvavista talouksista maailmassa. (BBC 2016.)

Angolan vanhuuden ajan sosiaalivakuutusjärjestelmä kattaa 60 vuotta täyttäneet Angolan kansalaiset, sekä joissain tapauksissa myös maassa asuvat ulkomaalaiset, joilla on vähintään 180 kuukautta maksettua työeläkevakuutusmaksuja. Varhaiseläkkeet ovat mahdollisia yli 50-vuotiaille erityisen haastavissa työoloissa työskenteleville. Eläke-etuus määräytyy edellisten 36 kuukauden keskitulojen mukaan. Keskitulot kerrotaan työeläkemaksukuukausien lukumäärällä ja jaetaan 420:llä. Maksimissaan eläke voi nousta 35 kertaiseksi minimipalkkaan nähden, joka on 15 003 kwanzaa (n. 144 \$). Järjestelmää rahoittavat työntekijä sekä työnantaja ja sitä hallinnoi *National Social Insurance Institute*. (SSA 2015.)

Sambia

Poiketen useista naapurimaistaan, Sambia on pystynyt välttämään sisällissodat ja vakavat konfliktit vuoden 1964 itsenäistymisensä jälkeen. Sambia on toiseksi suurin kuparintuottaja Afrikassa, mikä on tuonut maalle nopeaa talouskasvua. Toisaalta riippuvaisuus kuparista tekee Sambian taloudesta haavoittuvan maailmanmarkkinoiden hintavaihtelulle. Talouskasvusta huolimatta väestöstä kaksi kolmasosaa elää edelleen köyhyydessä. Sambiassa on yksi maailman nopeimmin kasvavista väestöistä ja sen uskotaan kolminkertaistuvan vuoteen 2050 mennessä. (BBC 2016.)

Sambian vanhuuden ajan sosiaalivakuutusjärjestelmä kattaa 55 vuotta täyttäneet työntekijät. Sambiassa on sekä kuukausittainen että kertaluonteisesti maksettava eläke-etuus. Jos 55 vuotta täyttäneen työntekijän työsuhde päättyy ja työeläkemaksuja on kertynyt vähintään 180 kuukaudelta, on hän oikeutettu kuukausittaiseen eläkkeeseen. Minimis-

sään eläke on 20 prosenttia keskimääräisistä kuukausituloista ja maksimissaan 40 prosenttia maan keskimääräisistä kuukausituloista. Kertaluonteisesti maksetaan työntekijän ja työnantajan maksamat työeläkemaksut sekä maksuista kertynyt korko työntekijän täyttäessä 55 vuotta. Järjestelmän rahoittavat työntekijät ja työnantajat ja sitä hallinnoi *National Pension Scheme Authority (NAPSA)*. (SSA 2015.)

Tansania

Vuonna 1961 itsenäistynyt Tansania on säästynyt sisällissodilta, mutta sisäinen vakaus ei ole vaurastuttanut maata. Edes vilkas turismi ei ole tuonut talouskasvua. (BBC 2016.) Positiivista kehitystä on kuitenkin tapahtunut. Köyhyysaste laski vuoden 2007 34 prosentista 28 prosenttiin vuonna 2012. Vaikka köyhyys viime vuosina vähentynyt, noin 12 miljoonaa tansaniaalaista elää edelleen köyhyydessä. Köyhyydessä elävien ihmisten määrä on pysynyt muuttumattomana köyhyyden vähenemisestä huolimatta, sillä väestö kasvaa voimakkaasti. (Maailmanpankki 2016.)

Tansanian vanhuuden ajan sosiaalivakuutusjärjestelmä kattaa 60 vuotta täyttäneet työntekijät. Työeläkemaksuja pitää olla kertynyt 180 kuukaudelta. Työntekijä ei voi eläkettä saadessaan enää tehdä palkallista työtä eli työsuhteen tulee päättyä. Eläkkeen suuruus määräytyy tietyn kaavaan mukaan ja työntekijä voi myös halutessaan ottaa osan eläkkeestään könttäsümmana. Vähimmäissuuruus kuukausittaiselle eläkkeelle on 40 prosenttia maan keskituloista, ja enimmillään eläke voi nousta 72,5 prosenttia työntekijän keskituloista. Järjestelmää rahoittavat työntekijät ja työnantajat, ja sitä hallinnoi *National Social Security Fund* yhdessä muiden rahastojen kanssa. (SSA 2015.)

Zimbabwe

Zimbabwen vuonna 1980 saavuttamaa itsenäisyyttä seurasi pitkä pienten hajanaisten aseistettujen joukkojen sissisota. Ennen laajamittaista maaudistusta, jossa maaouikeudet palautettiin valkoisilta omistajilta alkuperäisväestölle, Zimbabwe toimi eteläisen Afrikan vilja-aittana. Maaudistukseen jälkeen tuotanto kuitenkin laski rajusti ja vuodesta 2000 Zimbabwe on ponnistellut ruokkiakseen kansalaisensa. Maan taloudella on suuria haasteita. Työttömyys ja köyhyys ovat laajalle levinneitä ja moni on lähtenyt työetsintään Etelä-Afrikkaan. (BBC 2016.)

Zimbabwen vanhuuden ajan sosiaalivakuutusjärjestelmä kattaa kaikki 60 vuotta täyttäneet Zimbabwen asukkaat, jotka ovat maksaneet työeläkemaksuja vähintään 10 vuotta.

Eläke-etuuden määrä lasketaan tietyllä kaavalla ja sen suuruus riippuu työntekijän tuloista sekä maksetuista kuukausista. Vähimmäiseläke on 60 dollaria. Järjestelmän rahoittavat työntekijä sekä työnantaja ja sitä hallinnoi *National Social Security Authority*. (SSA 2015.)

5 TUTKIMUSTULOKSET

Selittävien muuttujien dikotomisoinnin jälkeen suoritettiin QCA-analyysi Tosmana-ohjelmalla jokaiselle selitettävälle muuttujalle. Analyysin avulla etsin maissa lain asettamisen aikaan vallinneiden olosuhteiden yhdistelmiä ja siten taustalla olevia syitä universaalin, tarveharkintaisen ja sosiaalivakuutustyyppisen eläkejärjestelmän muotoutumiselle. Analyysi tehtiin ensin kaikilla kahdeksalla selittävällä muuttujalla, jonka jälkeen ne muuttujat poistettiin analyysistä, joilla ei ollut selitysvoimaa kyseistä selitettävää muuttujaa kohtaan.

QCA-analyysissä selitettävä muuttuja on lopputulos ja selittävät muuttujat olosuhteita, joiden seurauksena lopputulokseen on päästy. Seuraavissa alaluvuissa jokainen selitettävä muuttuja toimii vuorollaan analyysin lopputuloksena. Selitettävä muuttuja kerrallaan tarkastellaan, mitkä olosuhteiden yhdistelmät yhdistävät saman lopputuloksen maita. Loppuyhteenvedossa vielä tiivistetään yhteneväisyydet, joita mahdollisesti saman järjestelmän maiden olosuhteista lain asettamisen aikaan löytyy.

5.1 UNIVERSAALI JÄRJESTELMÄ LOPPUTULOKSENA

Kun kaikki selittävät muuttujat ovat mukana QCA-analyysissä universaalin eläkemallin lopputulosta tarkasteltaessa, maat muodostavat lähinnä omia yhden maan ryhmiään (taulukko 13). Universaalin mallin maat eivät sijoitu samaan ryhmään. Eli kaikkien selittävien muuttujien yhdistelmällä ei ole selitysvoimaa universaalin mallin suhteen. Ainoastaan Sambia, Tansania ja Zimbabwe muodostavat kaikkien selittävien muuttujien mukana ollessa yhden ryhmän eli saavat jokaisen muuttujan kohdalla saman arvon. Maat kuuluvat sosiaalivakuutustyyppisen eläkejärjestelmän maihin.

Taulukko 13. QCA-analyysi universaalista järjestelmästä kaikilla selittävillä muuttujilla.

Maa	Vauraus	Väestö	Vasemmistovalta	Tasa-arvo	Maatalousväestö	Poliittinen vakaus	Hallinnon tehokkuus	Korruption hallinta	Universaali
Sambia, Tansania, Zimbabwe	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Mosambik	0	0	1	0	1	1	0	0	0
Lesotho	0	1	1	1	1	1	0	1	0
Angola	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Etelä-Afrikka	1	0	1	1	0	0	1	1	0
Botswana	1	1	0	1	0	1	1	1	1
Swazimaa	1	1	0	1	1	0	0	0	0
Namibia	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Tarkasteltaessa universaaleja maita taulukon 13 avulla voidaan huomata, että Namibian kohdalla jokainen selittävä muuttuja saa arvon 1. Botswanan kohdalla kaikki muut muuttujat saavat arvon 1 paitsi vasemmistovalta ja maatalousväestö. Mikäli maalaisväestön enemmistö vaikuttaa politiikan suuntaan, kehittyneiden maiden universaaleihin järjestelmien syntyyn yhdistetyn maalaisväestön voiman (ks. Suomen kansaneläkejärjestelmän synnystä s. 17) ei eteläisen Afrikan maissa voida katsoa olleen yksiselitteisesti yhteydessä universaalin järjestelmän syntyyn. Namibian kohdalla tämä toteutuu, mutta Botswanan kohdalla ei. Suurilta osin asumattomassa Botswanassa ei ole selkeää maalaisväestön enemmistöä vaan suurin piirtein puolet väestöstä asuu kaupungeissa ja puolet maaseudulla. Vaikka maalaisväestö muodostaa enemmistön Namibiassa, ei maassa kuitenkaan ole varsinaista maalaisten puoluetta hallitsevassa asemassa. Toisaalta maassa, jossa suurin osa väestöstä asuu maaseudulla, voidaan ajatella monien puolueiden tavoittelevan maalaisväestön suosiota valtansa maksimoimiseksi.

Myöskään vasemmistopuolueiden vallassaololla ei eteläisen Afrikan tapauksessa ole yksiselitteistä yhteyttä universaaliin eläkejärjestelmään, vaikka vasemmistovallan voitiin ajatella liittyvän kattavaan sosiaaliturvaan. Itsenäisyydestä asti hallinnut *Botswana Democratic Party* ei ole vahvasti vasemmistopuolue eikä vasemmistovallan voida siis katsoa olevan universaalin järjestelmän syntymisen edellytys. Toisaalta Namibiassa taas vasemmistopuolue SWAPO on ollut vallassa koko itsenäisyyden ajan.

Seuraavaksi päädytään poistamaan kaksi edellä mainittua selittävää muuttujaa eli vaurastumista ja maalaisväestön osuus, ja tarkastellaan maita jäljelle jäävien muuttujien eli vaurauden, väestön, tasa-arvon, poliittisen vakauden, hallinnon tehokkuuden ja korruption hallinnan osalta.

Taulukko 14. QCA-analyysi universaalista järjestelmästä kuudella selittävällä muuttujalla.

Maa	Vauraus	Väestö	Tasa-arvo	Poliittinen vakaus	Hallinnon tehokkuus	Korruption hallinta	Universaali
Sambia, Tansania, Zimbabwe	0	0	0	0	0	0	0
Mosambik	0	0	0	1	0	0	0
Lesotho	0	1	1	1	0	1	0
Angola	1	0	0	0	0	0	0
Etelä-Afrikka	1	0	1	0	1	1	0
Swazimaa	1	1	1	0	0	0	0
Botswana, Namibia	1	1	1	1	1	1	1

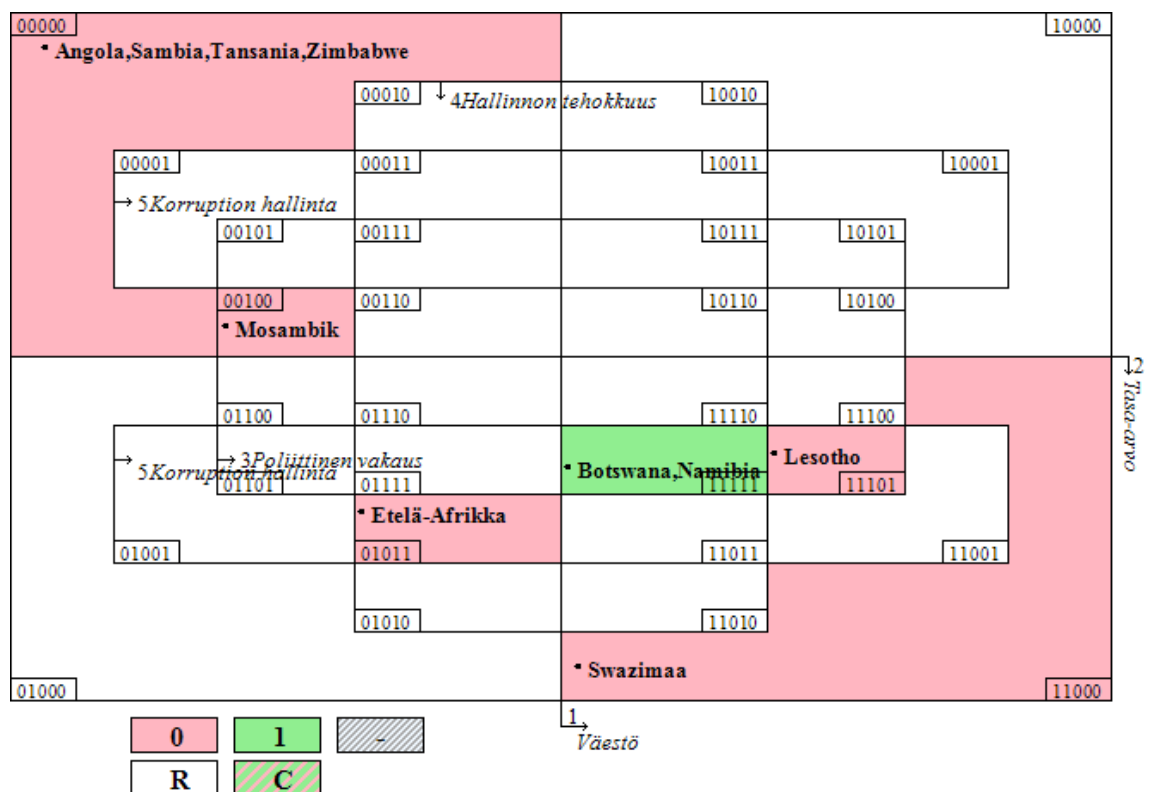
Kuten taulukosta 14 nähdään, molemmat universaalit maat, Namibia ja Botswana, saavat kuuden muuttujan kohdalla arvon 1, ja asettuvat siten selvästi omaksi ryhmäkseen. Tämä kuuden selittävän muuttujan yhdistelmä, jonka voidaan katsoa olevan yhteydessä universaaliin järjestelmään, koostuu vauraus-, väestö-, tasa-arvo-, poliittinen vakaus-, hallinnon tehokkuus- sekä korruption hallinta -muuttujista. Eli eteläisessä Afrikassa maat, jotka ovat olleet olosuhteiltaan suhteellisen vauraita, väkiluvultaan pieniä, suhteellisen tasa-arvoisia, poliittisesti vakaita, hallinnoltaan suhteellisen tehokkaita sekä suhteellisen vähän korruptoituneita, ovat toteuttaneet universaalin eläkejärjestelmän. Eteläisen Afrikan maat vahvistavat aiempaa tutkimusta siitä, että universaali järjestelmä vaatii toteutuakseen toimivaa hallintoa (Johnson & Williamsson 2006, 62).

Universaali järjestelmä vaatii tutkielman tulosten perusteella myös suhteellista vaurautta. Kalleus onkin yksi keskeinen universaalista järjestelmää vastaan esitetty argumentti (Anttonen & Sipilä 2000, 180-185). Toisaalta vaikka universaalin järjestelmän maat Botswana ja Namibia tässä vertailujoukossa sijoittuvatkin suhteellisen vauraiksi maiksi, ovat ne silti kehitysmaita. Tulokset osoittavat sen, että universaali koko väestön kattava eläkejärjestelmä on taloudellisesti mahdollinen myös muissa kuin korkean tulotason kehittyneissä maissa. Universaalin eläketurvan maat ovat myös pieniä väestöltään kuten

esimerkiksi Suomi, joka 50-luvulla toteutti universaalin eläketurvan. Suomen voidaan nähdä edustavan myös sukupuolten välistä tasa-arvoisuutta. Sukupuolten tasa-arvo toteutuu melko hyvin myös Botswanassa ja Namibiassa.

Minkään muun mallin maa ei sijoitu samaan ryhmään Namibian ja Botswanan kanssa näitä kaikkia kuutta muuttujaa tarkasteltaessa. Näiden kuuden selittävän muuttujan yhdistelmällä voidaan siis katsoa olevan yhteys nimenomaan universaalin järjestelmän toteutumiseen eteläisessä Afrikassa.

Visuaalinen analyysi havainnollistaa paremmin maiden sijoittumista selittävien muuttujien suhteen (kuvio 1). Tosmana-ohjelmalla visuaaliseen analyysiin voi sisällyttää vain viisi selittävää tekijää. Taulukon 14 analyysissä olivat selittävistä muuttujista karsiutuneet jo pois vasemmistovalta ja maalaisväestö. Visuaalinen analyysi hyväksyy vain viisi selittävää tekijää, joten olen jättänyt tarkastelusta pois vaurauden. Visuaalisesta analyysistä voidaan vielä totuustaulukkoa paremmin nähdä, miten Botswana ja Namibia sijoittuvat samaan ryhmään ja miten hajanaisesti tarveharkintaiset maat sijoittuvat selittävien muuttujien suhteen. Myös sosiaalivakuutusjärjestelmän maat ovat universaalien tapaan sijoittuneet yhdeksi ryhmäksi.



Kuvio 1. Visuaalinen QCA-analyysi universaalista järjestelmästä viidellä selittävällä tekijällä.

5.2 TARVEHARKINTAINEN JÄRJESTELMÄ LOPPUTULOKSENA

Kuten taulukosta 15 voidaan nähdä, eivät tarveharkintaisen mallin maat näiden valittujen muuttujien suhteen muodosta mitään erityisiä ryhmiä. Taulukossa 15 on tarkasteltuna kaikki selittävät muuttujat. Kun tarveharkintaisten maiden saamia arvoja tarkastelemaan tarkemmin, voidaan huomata, että ei ole yhtään selittävää muuttujaa, jonka suhteen maat saisivat saman arvon. Voidaan siis todeta, että tutkielmaan valituista selittävästä muuttujista eli maiden olosuhteista ei voida muodostaa yhdistelmää, joka selittäisi tarveharkintaisen mallin syntyä eteläisessä Afrikassa.

Taulukko 15. QCA-analyysi tarveharkintaisesta järjestelmästä kaikilla selittävillä muuttujilla.

Maa	Vauraus	Väestö	Vasemmistovalta	Tasavarvo	Maatalousväestö	Poliittinen vakaus	Hallinnon tehokkuus	Korruption hallinta	Tarveharkinta
Sambia, Tansania, Zimbabwe	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Mosambik	0	0	1	0	1	1	0	0	1
Lesotho	0	1	1	1	1	1	0	1	1
Angola	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Etelä-Afrikka	1	0	1	1	0	0	1	1	1
Botswana	1	1	0	1	0	1	1	1	0
Swazimaa	1	1	0	1	1	0	0	0	1
Namibia	1	1	1	1	1	1	1	1	0

Jotta voitaisiin kuitenkin havainnollistaa paremmin tarveharkintaisten maiden sijoittumista muiden maiden suhteen, teen visuaalisen analyysin, joka edellyttää maksimissaan viittä muuttujaa. Taulukon 15 avulla voidaan nähdä, että vauraus, väestön koko, poliittinen vakaus ja korruption taso jakavat tarveharkintaisia maita eniten. Kaikkien näiden selittävien muuttujien suhteen, puolet tarveharkintaisista saa arvon 1 ja toinen puoli arvon 0. Jätän mainitut muuttujat pois ja tarkastelen seuraavassa visuaalisessa analyysissä (kuvio 2), miten tarveharkintaiset maat sijoittuvat jäljelle jäävien selittävien muuttujien

5.3 SOSIAALIVAKUUTUSJÄRJESTELMÄ LOPPUTULOKSENA

Sosiaalivakuutusjärjestelmän eläkejärjestelmäkseen rakentaneet maat sijoittuvat Angolaa lukuun ottamatta kaikki samaan ryhmään kaikkien selittävien muuttujien suhteen (taulukko 16). Nämä maat ovat Sambia, Tansania ja Zimbabwe. Sosiaalivakuutusjärjestelmän maat ovat väestöltään suuria, melko epätasa-arvoisia, maalaisväestöltään suuria, poliittisesti epävakaita, hallinnoltaan tehottomia ja korruptoituneita. Angola erottuu muista maista vain yhden muuttujan suhteen: toisin kuin Sambia, Tansania ja Zimbabwe, on Angola suhteellisen vauras.

Taulukko 16. QCA-analyysi sosiaalivakuutusjärjestelmästä kaikilla selittävillä muuttujilla.

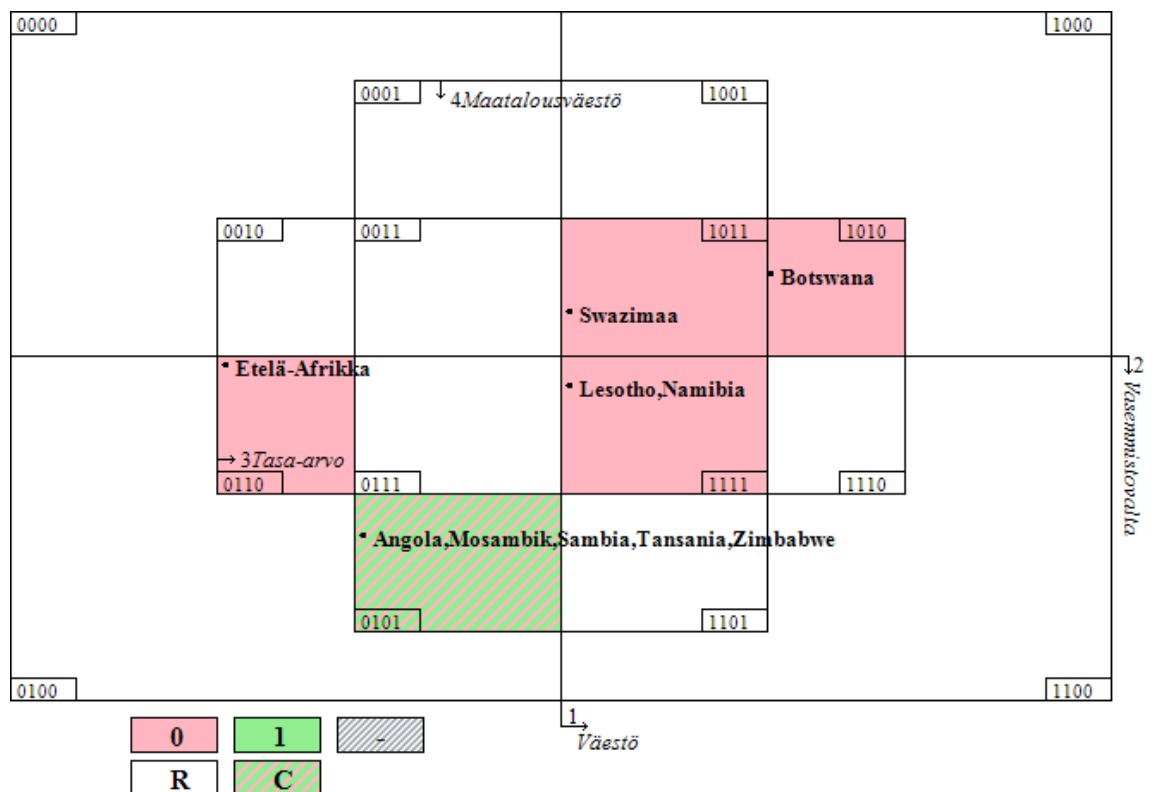
Maa	Vauraus	Väestö	Vasemmistovalta	Tasa-arvo	Maatalousväestö	Poliittinen vakaus	Hallinnon tehokkuus	Korruption hallinta	Vakuutus
Sambia, Tansania, Zimbabwe	0	0	1	0	1	0	0	0	1
Mosambik	0	0	1	0	1	1	0	0	0
Lesotho	0	1	1	1	1	1	0	1	0
Angola	1	0	1	0	1	0	0	0	1
Etelä-Afrikka	1	0	1	1	0	0	1	1	0
Botswana	1	1	0	1	0	1	1	1	0
Swazimaa	1	1	0	1	1	0	0	0	0
Namibia	1	1	1	1	1	1	1	1	0

Kun maita tarkastellaan ilman vaurausmuuttujaa, sijoittuvat kaikki sosiaalivakuutuksen maat samaan ryhmään (taulukko 17). Eli lain säätämiseen aikaan kaikki maat olivat väestöltään suuria; vasemmistopuolueet hallitsivat maata; maat olivat melko epätasa-arvoisia; maissa oli suuri maatalousväestö; maissa vallitsi poliittinen epävakaus; hallinto oli melko tehottomasti toimiva; ja korruption hallinta ei ollut kovin hyvällä tasolla. Näiden muuttujien ei voida katsoa olevan niinkään sosiaalivakuutustyyppisen eläkejärjestelmän edellytyksiä vaan tekijöitä, jotka erottavat sosiaalivakuutusjärjestelmän maiden olosuhteet universaalin tai tarveharkintaisten maiden olosuhteista.

Taulukko 17. QCA-analyysi sosiaalivakuutusjärjestelmästä seitsemällä selittäväällä muuttujalla.

Maa	Väestö	Vasemmistovalta	Tasa-arvo	Maatalousväestö	Poliittinen vakaus	Hallinnon tehokkuus	Korruption hallinta	Vakuutus
Angola, Sambia, Tansania, Zimbabwe	0	1	0	1	0	0	0	1
Mosambik	0	1	0	1	1	0	0	0
Etelä-Afrikka	0	1	1	0	0	1	1	0
Botswana	1	0	1	0	1	1	1	0
Swazimaa	1	0	1	1	0	0	0	0
Lesotho	1	1	1	1	1	0	1	0
Namibia	1	1	1	1	1	1	1	0

Sosiaalivakuutusjärjestelmän maita tarkasteltaessa on ehkä kiinnostavaa karsia muuttujista pois hallintoindikaattorit eli poliittisen vakauden, hallinnon tehokkuuden ja korruption tason. Kaikki sosiaalivakuutusjärjestelmän maat saavat näistä arvoksi 0 eli ne ovat poliittisesti epävakaita, hallinnoltaan tehottomia ja korruptoituneita. Ne tuskin kuitenkaan selittävät sinänsä sosiaalivakuutusjärjestelmän rakentumista. Tarkastelen seuraavassa visuaalisessa analyysissä, miten maat sijoittuvat jäljelle jäävien selittävien muuttujien mukaan eli väestön koon, vasemmistovallan, tasa-arvon ja maalaisväestön suhteen.



Kuvio 3: Visuaalinen QCA-analyysi sosiaalivakuutusjärjestelmästä neljällä selittävällä muuttujalla.

Kuviosta 3 havaitaan, että edelleen maat sijoittuvat samaan ryhmään näiden neljän selittävän muuttujan suhteen. On ymmärrettävää, että isoissa maissa järjestelmäksi on valikoitunut sosiaalivakuutusjärjestelmä, joka voi olla valtiolle miellyttävämpi ratkaisu kuin koko väestön kattava vastikkeeton eläketurva. Vasemmistovalta ei välttämättä tässä analyysissä ole niin merkittävä muuttuja sillä, se toteutuu muutenkin melkein jokaisessa SADC-maassa. Toisaalta vasemmistovalta on ymmärrettävästi yhteydessä nimenomaan sosiaaliturvajärjestelmämalliin. Vasemmisto ajaa perinteisesti työväestön etua ja sosiaalivakuutusjärjestelmä on nimenomaan työväestön turvaksi rakennettu järjestelmä.

Sukupuolten välinen tasa-arvo toteutuu melko huonosti sosiaalivakuutusjärjestelmän maissa. Sosiaalivakuutusjärjestelmä suosiikin miehiä, mikäli he muodostavat maassa työväestön enemmistön. Sukupuolten välinen epätasa-arvo heijastelee mahdollisesti myös yleistä maiden epätasa-arvoa ja eriarvoisuutta, jonka pohjalta ei ole ollut niin hyviä edellytyksiä tai kannatusta rakentaa tasa-arvoisempaa eläketurvajärjestelmää. Vaikkei sosiaalivakuutus kehittyneissä maissa ole välttämättä epätasa-arvoinen järjes-

telmä, niin kehitysmaissa se sitä helposti on. Syynä epätasa-arvoon on se, että järjestelmä kattaa vain tietyissä virallisissa työsuhteissa olevat henkilöt, joten järjestelmän kattavuus jää usein hyvin alhaiseksi.

Hallinnon tehottomuus, joka vallitsee kaikissa sosiaalivakuutusjärjestelmän maissa voi olla vaikeampi yhdistää eläketurvamallin valikoitumiseen. Sekä tarveharkintainen että sosiaalivakuutusjärjestelmä vaativat melko isoa hallintokoneistoa sekä sen tehokasta toimintaa, jotta järjestelmät toimisivat. Saattaa olla vain sattumaa, että kaikilla sosiaalivakuutusjärjestelmien mailla on tehoton hallinto, epävaka poliittinen tilanne ja alhainen korruption hallinnan taso. Tai sitten näissä maissa kansalaisilla ei ole ollut välttämättä mahdollisuuksia vaikuttaa kattavamman sosiaaliturvan kehittämiseen. Tässä tutkielmassa ei pystytä tähän kysymykseen vastaamaan.

5.4 ELÄKEJÄRJESTELMIEN KATTAVUUS

Taulukossa 18 olen eläkejärjestelmän mallin lisäksi tarkastellut eläkejärjestelmän kattavuutta. Kattavuuden mukaan nostamiselle haluan korostaa sitä, ettei universaali malli välttämättä ole ainoa vaihtoehto, jolloin koko kansan kattava eläkejärjestelmä on mahdollinen. Taulukosta 18 nähdään, että myös Lesothossa, Etelä-Afrikassa ja Swazimaassa eläkejärjestelmä kattaa koko väestön, vaikka järjestelmät eivät universaaleja olekaan. Toisaalta Mosambikissa, jossa on myös tarveharkintainen eläkejärjestelmä, kattavuus jää vain 24 prosenttiin. Mosambik sijoittuu aiemmin esitettyjen monien selittävien muuttujien suhteen lähelle alhaisen kattavuuden sosiaalivakuutusjärjestelmän maita.

Taulukko 18. SADC-maiden eläkejärjestelmät ja kattavuusprosentit. (ILO 2014, *Pension Watch)

Valtio	Eläkejärjestelmä	Kattavuusprosentti
Angola	Sosiaalivakuutus	ei tietoa
Botswana	Universaali	100.0
Etelä-Afrikka	Tarveharkinta	100.0
Lesotho	Tarveharkinta	100.0
Mosambik	Tarveharkinta	24.0*
Namibia	Universaali	100.0
Swazimaa	Tarveharkinta	100.0
Sambia	Sosiaalivakuutus	48.1
Tansania	Sosiaalivakuutus	69.6
Zimbabwe	Sosiaalivakuutus	20.5

5.5 YHTEENVETO TULOKSISTA

QCA-analyysin tuloksista voidaan päätellä, että universaalien mallien maat muodostavat oman ryhmänsä tutkielmaan valittujen selittävien muuttujien suhteen, kun muuttujista jätetään pois vasemmistovalta ja maalaisväestön osuus. Eläkejärjestelmää koskevan lain asettamisen vuonna universaalit maat ovat olleet suhteellisen vauraita, väestöltään pieniä, tasa-arvoisia, poliittisesti vakaita, hallinnoltaan tehokkaita ja vähän korruptoituneita. Samoin oman ryhmänsä muodostavat myös sosiaalivakuutusjärjestelmän maat. Sosiaalivakuutusjärjestelmän maista vain Angola eroaa vaurauden suhteen muista saman järjestelmän maista. Ilman vaurausmuuttujaa sosiaalivakuutusjärjestelmän maat sijoittuvat yhdeksi ryhmäkseen. Eläkejärjestelmän lain asettamisen vuonna sosiaalivakuutusjärjestelmän maat olivat väestöltään suuria, epätasa-arvoisia, maalaisväestö oli suurta ja maita hallitsi vasemmistopuolue; lisäksi maat olivat poliittisesti epävakaita, hallinnoltaan tehottomia ja suhteellisen korruptoituneita. Tarveharkintaisten maiden kesken on

enemmän hajaantumista, eivätkä ne muodosta millään selittävien muuttujien yhdistelmällä omaa ryhmäänsä. Tästä voidaan päätellä, että tarveharkintaisten maiden olosuhteet ovat olleet vaihtelevia eivätkä tarkastellut selittävät muuttujat muodosta kokonaisuutta, jolla voitaisiin selittää tarveharkintaisten maiden olosuhteita eläkejärjestelmien syntymisen aikaan.

Mosambik poikkeaa muista tarveharkintaista melko selkeästi. Sen sijaan se muistuttaa olosuhteiltaan hyvin paljon sosiaalivakuutusjärjestelmän maita. Ainoastaan poliittinen vakaus, joka toteutuu suhteellisen hyvin Mosambikissa, erottaa sitä sosiaalivakuutusjärjestelmän maiden ryhmästä. Mosambik eroaa muista tarveharkintaisten järjestelmien maista myös siten, että sen eläketurvajärjestelmän kattavuus on hyvin alhainen. Kuten taulukosta 17 nähdään, tarveharkintaisten järjestelmän maiden Etelä-Afrikan, Lesothon ja Swazimaan eläkejärjestelmät puolestaan kattavat 100 % eläkeiän saavuttaneista. Sosiaalivakuutusjärjestelmä eteläisessä Afrikassa tarjoaa puolestaan lähes poikkeuksetta suppeamman vanhuuden turvan kuin tarveharkintainen, ja luonnollisesti myös universaali järjestelmä. Sukupuolten välinen tasa-arvo on yksi tekijä, jolla näyttäisi olevan yhteys myös kattavuuteen. Kaikki universaalit maat ovat tasa-arvoisia. Myös kaikissa muissa tarveharkintaisten järjestelmän maissa paitsi Mosambikissa vallitsee sukupuolten tasa-arvo. Maissa, joissa vallitsee sukupuolten tasa-arvo, löytyy siten myös koko väestön kattava eläkejärjestelmä.

Maan vauraus on tekijä, jonka usein liitetään sosiaaliturvan tasoon (Raunio 1990, 49-50). Eteläisen Afrikan maita ja niiden eläkejärjestelmämalleja tarkasteltaessa voidaan kuitenkin huomata, että yksin vauraudella ei ole selkeää yhteyttä eläkejärjestelmämalliin. Vauraita maita löytyy kaikista kolmesta eri eläkejärjestelmämallin ryhmästä. Angola, Botswana, Etelä-Afrikka, Namibia ja Swazimaa ovat eteläisen Afrikan kontekstissa suhteellisen vauraita maita, mutta niiden eläkejärjestelmä on muodostunut erilaiseksi. Angolassa on sosiaalivakuutusjärjestelmä; Botswanassa ja Namibiassa universaali järjestelmä; Etelä-Afrikassa ja Swazimaassa tarveharkintainen järjestelmä. Vauraus esiintyy universaalialia mallia selittävien muuttujien yhdistelmässä, mutta se ei itsenäisenä muuttujana ole yhteydessä tiettyyn malliin.

Kaupungistumisen on tutkimuksissa todettu olevan yhteydessä sosiaaliturvan kehittymiseen (Helne 2003, 49-50). Tutkielmassa yksi selittävä muuttuja on väestön jakautumi-

nen maaseudulle ja kaupunkeihin. Tutkielman kohteena olevista maissa vain kahdessa, Botswanassa ja Etelä-Afrikassa, enemmistö väestöstä asuu kaupungeissa. Maihin on kuitenkin muodostunut erilaiset eläkejärjestelmät. Sosiaalivakuutusjärjestelmän maat puolestaan ovat kaikki maaseutuvaltaisia.

Kangas (2012) on tutkimuksessaan todennut, että väkirikkaiden afrikkalaisten maiden eläkejärjestelmät ovat kehittyneet pieniä maita aikaisemmin. Tässä tutkielmassa saadaan viitteitä siitä, että väestön koko on yhteydessä myös eläkejärjestelmän malliin. Tutkielman kohteena olevat universaalit maat ovat molemmat väestöltään pieniä. Kaikki sosiaalivakuutusjärjestelmän maat ovat melko väkirkkaita. Tarveharkintaisista maista löytyy sekä pieniä maita kuten Swazimaa ja Lesotho sekä suuria maita kuten Etelä-Afrikka ja Mosambik.

Eteläisessä Afrikassa on yleistä, että hallitsevana puolueena on vasemmistopuolue. Kuten aiemmissa tutkimuksissa on havaittu (ks. esim. Esping Andersen 1990), vasemmistopuolueen valta-asema ei yksin selitä eläkejärjestelmien kehitystä. Tämän tutkielman tulokset kertovat, että vasemmistopuolueiden hallitsemisissa maissa on päädytty universaaliin järjestelmään, tarveharkintaiseen järjestelmään sekä sosiaalivakuutusjärjestelmään. Poliittinen vakaus on myös tekijä, jolla on yhteys kaikkiin kolmeen eläkejärjestelmään, mutta epävakaista maita löytyy ainoastaan sosiaalivakuutusjärjestelmän maista sekä tarveharkintaisista maista. Hallinnon tehokkuudella on yhteys sekä universaaleihin maihin että osaan tarveharkintaisista maista, mutta sosiaalivakuutusjärjestelmän maista ei löydy maata, jossa hallinnon arvioitaisiin toimivan tehokkaasti. Korruption hallinnalla on samansuuntaiset yhteydet. Vähän korruptoituneita ovat universaalit maat sekä osa tarveharkintaisista maista. Sosiaalivakuutusjärjestelmän maat pärjäävät melko huonosti korruption hallinnassa.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA POHDINTAA

Kansainvälinen vertaileva tutkimus sosiaalipolitiikan alalla ei ole ongelmatonta. Ongelmana ovat usein maiden hyvin erilaiset järjestelmät ja järjestämisen tavat. On tärkeää, että tutkimuksessa vertaillaan keskenään, joskin luonnollisesti jossain määrin erilaista, mutta tarkoitukseltaan samankaltaista järjestelmää, jotta vertailukelpoisuus toteutuisi. (Mabbet & Bolderson 1999, 54.) Sosiaalipoliittisten järjestelmien kehityksen tutkiminen edellyttää ymmärrystä siitä, että jokainen maa on rakentanut sosiaalipolitiikkaansa osana omaa kulttuuriaan ja yhteiskunnallista järjestystään. Yhden yksittäisen tekijän nostaminen muiden ohitse ei ole mahdollista. (Anttonen & Sipilä 2000, 238.) Siksi tutkielmaan valittiin yhteensä kahdeksan selittävää muuttujaa, joilla pyrittiin kuvaamaan maiden olosuhteita laajasti eri yhteiskunnan osa-alueilta. Tutkielma havainnollistaa hyvin sitä, miten yksittäinen tekijä ei pysty selittämään kehityksen suuntaa. Esimerkiksi suhteellisen vauraiksi luokitellut maat Angola, Botswana, Etelä-Afrikka, Namibia ja Swazimaa ovat järjestäneet eläkejärjestelmänsä hyvin eri tavalla. Angolassa toimii sosiaalivakuutukseen perustuva järjestelmä, Botswanassa ja Namibiassa universaali eläkejärjestelmä ja Etelä-Afrikassa ja Swazimaassa tarveharkintainen eläkejärjestelmä.

Vaikka kehitysmaiden eläkejärjestelmien ajatellaan yleisesti olevan kehittymättömiä, kattaa esimerkiksi Namibian eläkejärjestelmä suuremman osan väestöstä kuin Yhdysvalloissa (ILO 2014). Vaikka mielikuva Afrikan sosiaaliturvasta, jos sellaista ylipäätään on, saattaa olla usein melko synkkä, melkein jokaisesta Afrikan maasta löytyy jonkinlainen eläkejärjestelmä (Pelham 2007, 1). Myös tämän tutkielman tulokset osoittavat, että eläkejärjestelmien osalta tilanne näyttäytyy hyvin monimuotoisena ja joidenkin maiden suhteen jopa edistyksellisenä. Botswana ja Namibia tarjoavat maailmanlaajuisesti harvinaislaatuisen universaalin eläketurvan.

Tutkimustulokset osoittavat, että kaikkiin tutkielman kohteena oleviin SADC-maihin on rakentunut jonkinlainen valtiollinen eläketurvajärjestelmä. Tulokset osoittavat lisäksi, että selittävien muuttujien yhdistelmillä on jonkinasteinen yhteys hyvinvointivaltiomalleista universaaliin sekä sosiaalivakuutusjärjestelmään. Universaaleja maita eläkelain asettamisen aikaan yhdisti pieni väestö, suhteellinen vauraus, poliittinen vakaus, tasatarvo ja toimiva hallinto. Päinvastoin kuin kehittyneissä maissa, maatalousvaltaisuudella ei ole tutkielman tulosten mukaan ollut selkeää yhteyttä universaalin järjestelmän syn-

tyyn. Sosiaalivakuutusjärjestelmän maat olivat lain asettamisen aikaan puolestaan väkierikkaita, suhteellisen epätasa-arvoisia, vasemmistovaltaisia, poliittisesti epävakaita, maiden maalaisväestö oli suurta ja hallinto melko tehotonta. Tarveharkintaisten maiden osalta ei löytynyt yhtään selittävää muuttujaa, joka olisi toteutunut lain asettamisen aikaan kaikissa ryhmän maissa. Tästä voidaan siis todeta, että jokaisella tarveharkintaiseen järjestelmään päätyneellä maalla olosuhteet lakien asettamisen aikaan ovat olleet omanlaisensa.

Tutkielman kohteena ovat olleet vain kymmenen eteläisen Afrikan maata, joten pitkälle meneviä yleistyksiä kehitysmaihin ei tietenkään voida tutkielman tulosten pohjalta tehdä. Erityisesti tämä koskee universaalien eläkejärjestelmän maiden tarkastelua, sillä universaaleja maita tutkielman kohteena oli vain kaksi, Namibia ja Botswana. Pelkääntään näitä kahta maata tarkasteltaessa ei voida paljoakaan sanoa universalismin logiikasta tai selittää universaalien järjestelmien syntyä kehitysmaissa. Tarveharkintaisista ja sosiaalivakuutusjärjestelmän maista tutkielmassa on molemmista mukana neljä. Toisaalta, vaikka yleistettävyyttä kaikkiin kehitysmaihin ei saavuteta, tutkielmassa mukana olevien kymmenen eteläisen Afrikan maiden eläkejärjestelmien muodoista ja niihin yhteydessä olevista taustatekijöistä tutkielma antaa uutta tietoa. Tutkimustulokset voivat antaa myös varovaisia viitteitä yleisesti eteläisen Afrikan maita koskien.

Tutkielmaan valittiin aikaisemman tutkimuksen ja aineiston tarkastelun perusteella kahdeksan maiden olosuhteisiin ja rakenteisiin liittyvää tekijää. Tutkielmassa keskitytään vaurauden, väestön koon, hallitsevan puolueen, maalaisväestön osuuden, tasa-arvon, poliittisen vakauden, hallinnon tehokkuuden sekä korruption hallinnan tason mahdolliseen yhteyteen eläkejärjestelmämallin kehittymiseen. On selvää, että myös muiden tekijöiden vaikutus eläkejärjestelmämallien kehittymiseen on hyvin todennäköistä. Mitään kokonaisvaltaista ja kattavaa syytä tietyn eläkejärjestelmämallin syntymiseen tutkielma ei anna, eikä sen suinkaan ollut tarkoituskaan sellaista esittää.

Afrikan sosiaaliturvaa koskevassa tutkimuksessa on näkökulmia, joita kehittyneiden maiden yhteiskunnissa ei tarvitse ottaa huomioon. Kansainvälisillä järjestöillä on oma roolinsa kehitysmaiden sosiaalipolitiikan kehittymisessä. (Hall & Midgley 2004, 280.) Kansainvälisten järjestöjen rooliin ei tässä tutkimuksessa keskitytty, mutta sen merkitystä sivutaan. Lisäksi huomionarvoista on, että sosiaalisiin riskeihin vastaamiselle on

eri yhteiskunnissa kehittynyt hyvinkin toisistaan poikkeavia tapoja. Valtiollisen sosiaaliturvan heikkous tai puute ei välttämättä tarkoita, että sosiaalinen suojele olisi heikompa, mahdollisesti jopa päinvastoin. Eri maissa saman riskin varautumiseen on rakennut hyvin paljon erilaisia instituutioita (Smith 2009, 31). Kehittyvissä maissa perheen merkitys vanhuuden riskin kohtaamisessa on ollut merkittävä eikä sosiaaliturvajärjestelmän puutteellisuus vanhuuden turvaa koskien tarkoita, että turvattomuutta kohdattiin huomattavasti enemmän. Kuitenkin se, että perheen merkitys huolenpidon tarjoajana on mahdollisesti vähenemässä tarkoittaa, että sosiaaliturvan kehittämiseen olisi hyvä kiinnittää huomiota kehittyvissä maissa.

Kun kyse on kehitysmaiden sosiaalipolitiikasta, legislaatiivinen etuuskien kattavuus ja taso eivät välttämättä vastaa todellisuutta. Saharan etelänpuoleisessa Afrikassa vanhuuden ajan turvan ja työkyvyttömyyden varalle rakennetuissa järjestelmissä sosiaalisen suojelun taso on paljon korkeampi kuin monissa kehittyneissä maissa. Kuitenkin tapaus- tutkimuksissa on käynyt ilmi, että järjestelmien toteutus ei ole vastannut tätä luvattua tasoa. Myös latinalaisessa Amerikassa on maita, jotka eivät ole täyttäneet sosiaalipoliittisia lupauksiaan. Syinä täyttymättömiin lupauksiin molemmilla alueilla ovat olleet hallinnollisten voimavarojen puute kerätä sosiaalivakuutuksen rahoitusta tai tahallinen sosiaalivakuutusjärjestelmän manipulointi. (Mares & Carnes 2009, 94.) Vaikka tilastojen valossa tilanne näyttäisikin positiiviselta, todellisuus voi olla paljon synkempi.

Sosiaaliturvan kattavuuden kasvattamiseen ei ole olemassa yhtä ratkaisua. Kestävä taloudellinen kasvu ja talouden ja työmarkkinoiden formalisoituminen sekä maataloudesta riippuvaisuuden heikkeneminen voisivat omalta osaltaan helpottaa sosiaaliturvan kattavuuden laajentamista. Myös paikallishallinnon sitoutuminen ja paikallisyhteisöjen osallistuminen on tärkeää. (Bailey & Turner 2002, 113.) Eteläisen Afrikan mailla on haasteita monella sosiaalisen kehityksen saralla: äärimmäisessä köyhyydessä elävien ihmisten suuri määrä, elinajanodotteen alhaisuus, heikko pääsy terveyspalveluihin, ja riittävän hygieniatason ja puhtaan veden saannin ongelmat (Chitonge 2012, 343). Kaikki tämä kertoo toisaalta siitä, miten paljon haasteita edes minimaalisen sosiaalisen suojelun tason saavuttamisessa on, mutta toisaalta myös siitä, miten elintärkeää sosiaalipolitiikan kehitys näiden maiden kohdalla olisi. Yhtenä vaihtoehtona kattavuuden lisäämi-

selle ovat leikkaukset nykyisten järjestelmien etuuksien tasoissa, mikä ei luonnollisesti ole poliittisesti helppo ratkaisu.

Pelkästään kattavuuden laajentaminenkaan ei riitä. Välttämätöntä on myös sosiaaliturvan hallintoa hoitavien laitosten ja virastojen kapasiteetin vahvistaminen ja hyvän hallinnon edellyttäminen. Monet tämän hetkistä sosiaaliturvaa hoitavista tahoista kehitysmaissa ovat tehottomia, mikä johtaa korkeisiin hallintokustannuksiin heijastuen myös alhaisiin etuustasoihin. (Bailey & Turner 2002, 113.) Taso on usein hyvin matala, mutta yhteiskunnissa, joissa suuri osa väestöstä elää absoluuttisessa köyhyydessä, pienetkin tulonsiirrot ovat varmasti elintärkeitä toimeentulolle. Kuitenkin eläkkeiden tason tarkastelu eri maissa ja sen huomioon ottaminen eläkejärjestelmiä tutkittaessa olisi mielekäs jatkotutkimuksen aihe. Ongelmana etuuksien tasojen tutkimisessa on niistä riittävien ja vertailukelpoisten tietojen saaminen.

Vaikka tutkielmassa keskityttiin paljon kehittyneiden maiden esimerkkeihin, ovat jokaisen maan olosuhteet niin ainutlaatuisia, että ratkaisuja ei ole aina tarkoituksenmukaista lähteä hakemaan kehittyneistä maista. Alueilla, joissa useimmat työntekijät ovat riippuvaisia yhden viljelyskasvin tuottamasta sadosta, voisi sosiaaliturvan rahoittamisessa ja järjestämisessä hyödyntää esimerkiksi maanviljelijäyhdistysten ja paikallisyhteisön resursseja. Jokaisesta sadosta voitaisiin verottaa pieni osa sosiaaliturvan rahoittamiseen. (Bailey & Turner 2002, 113.) Kehittyneiden maiden kehityskuluista ja järjestelmistä voi kehitysmailla olla paljon opittavaa, mutta samankaltaiset järjestelmät ja ratkaisut eivät aina sellaisenaan sovi kaikkiin maihin. Jos samankaltaiset ohjelmat vain suoraan siirretään sellaisinaan rikkaista kehittyneistä maissa kehitysmaihin, haluttuihin lopputuloksiin ei välttämättä päästä. Kun järjestelmiä ja käytäntöjä suunnitellaan, tarvitaan kokonaisvaltainen lähestymistapa, jossa tunnistetaan ja huomioidaan maakohtaiset riskit. Kehitysmaissa järjestelmien pitää myös pystyä vastamaan monenlaisiin riskeihin, jotka usein eroavat suuresti niistä riskeistä, joita kehittyneiden maiden kansalaiset kohtaavat. (Holzmann et al 2003:1)

Eläkejärjestelmien ja yleisimmin tulonsiirtojärjestelmien tutkimus ja kehittäminen olisi ensisijaisen tärkeää kehitysmaissa siksi, että on itsestään selvää, että tulonsiirroilla voidaan lievittää köyhyyttä ja köyhyyden vähentäminen on yhteinen globaali tavoitteemme. YK:n kestävä kehityksen tavoitteisiin kuuluvaan köyhyyden poistamistavoitteeseen on sitoutunut lähes 200 maata. Ennen kestävä kehityksen tavoitteita köyhyyden

poistamiseen sitouduttiin YK:n vuosituhattavoitteissa. Vaikka köyhyys onkin vähentynyt globaalisti, esimerkiksi Saharan eteläpuolisessa Afrikassa näin ei ole ollut tilanne. Tulonsiirrot voisivat olla yksi keino köyhyyden, ja eläkkeet erityisesti vanhuusköyhyyden, vähentämisessä.

Tulonsiirtoja koskevissa tutkimuksissa on havaittu, että makrotasolla käytettävien tulonsiirtojen määrällä on selkeä yhteys köyhyyden muutoksiin. Tutkimuksissa on havaittu lisäksi, että suora puuttuminen johonkin hyvinvointivajeeseen ei välttämättä ole paras tapa vaikuttaa siihen. Paras tapa vähentää köyhyyttä ei välttämättä ole ainoastaan köyhille kohdistettu tulonsiirto, vaan laajempi yhteiskunnallinen uudelleenjakso, jonka sivutuotteena köyhyyttä pystytään vähentämään. (Saari 2011, 348-349.) Tätä taustaa vasten universaalit järjestelmät saattaisivat toimia tarveharkintaisia järjestelmiä paremmin köyhyyden poistamisessa.

Kiinnostava jatkotutkimuksen aihe olisikin se, onko universaaleilla etuuksilla oikeasti pystytty poistamaan köyhyyttä. Ovatko universaalit sosiaaliturvajärjestelmät ylipäättään toimivia tai onko asia näin myös eteläisessä Afrikassa. Eläkkeiden suhteen voitaisiin tutkia vanhuusköyhyyden ja eläkkeiden järjestämisen tavan välistä suhdetta. Vertailua voitaisiin tehdä muihin vastikkeettoman turvan muotoihin kuten tarveharkintaisiin etuuksiin sekä tulo- ja eläkevähenteisiin malleihin. Jos perimmäisenä tavoitteena on poistaa köyhyyttä, olisi tärkeää tunnistaa, minkälaisilla sosiaaliturvan muodoilla tämä tehokkaimmin onnistuu. Universaali mallin ajatellaan tukevan toimeentulon lisäksi myös tasa-arvoa. Kiinnostavaa olisi myös siis tutkia, onko universaali malli luonut tasa-arvoisempaa yhteiskuntaa.

Universalismin pyrkimyksenä on köyhyyden murtaminen myös siinä mielessä, että esteettään köyhien erottuminen erityisenä väestöryhmänä. Universalismin äärimmäinen muoto on kansalaispalkka, jota kutsutaan usein myös perustuloksi. (Anttonen & Sipilä 2000, 166.) Sitä ei ole vielä missään käytössä, mutta tutkielman yhdessä kohdemaassa Namibiassa kaksivuotinen perustulokokeilu toteutettiin vuosina 2008-2009. Kokeilu ei ole kuitenkaan ainakaan vielä laajentunut koskemaan koko väestöä. Universaali perustulo onkin yksi vaihtoehto, jonka avulla laajalle levinneeseen köyhyyteen voitaisiin mahdollisesti puuttua. Vastikkeeton ja ehdoitta saatava tulonsiirto voisi antaa köyhille ihmisille vallan omaan elämäänsä, mahdollisuuden tehdä päätöksiä ja tuntea olevansa täysivaltaisen osa yhteisöään ja yhteiskuntaa. Namibiassa, kuten suuressa osassa Afrikkaa, suurin

osa kotitalouksista elää epäsäännöllisten tulojen varassa (Jauch 2015, 347). Ennen kaikkea itsensä työllistäjille säännöllinen lisätulo olisi elintärkeä. Kun säännöllistä palkkaa ei ole, eikä virallista työsuhdetta, perustulo voisi toimia joustavana turvana tulottomien päivien tai esimerkiksi sairauden varalle. Kehitysmaissa, joissa yleisesti epävirallisen työn osuus on suurta, universaali perustulo näyttäytyy erityisen hyvänä sosiaaliturvan vaihtoehtona.

Kehittyneiden maiden sosiaalipolitiikkaa koskeva tutkimus osoittaa, että on hyvin epätodennäköistä, että sosiaalipolitiikasta tulee merkittävä köyhyyttä vähentävä väline, ellei valtio ole aktiivisesti mukana suurten ja pitkäntähtäimen sosiaalipoliittisten ohjelmien suunnittelussa ja toteuttamisessa. Avunantajamaiden ja kansainvälisten järjestöjen olisi tärkeää virittäytyä muun muassa Afrikassa käytävään sosiaalipoliittiseen keskusteluun ja tukea sosiaalipolitiikan kehittymistä ja sen kannatusta. (Ninõ- Zarazúa, Barrientos, Hickey & Hulme 2012, 174.) Sosiaalipolitiikalla ja sosiaaliturvan kehittämällä voisi olla tärkeä rooli köyhyyden vähentämisessä, mikäli poliittista tahtoa kehitysmaista ja niiden kumppaneista löytyisi. Kehitysmaiden sosiaalipolitiikan ja sosiaaliturvan tutkimuksella voisi niin ikään olla merkittävä rooli järjestelmien kehittämisessä sekä sitä kautta köyhyyden vähentämisessä.

LÄHTEET

- Anttonen, A. & Sipilä, J. (2000) Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.
- Arajärvi, P. (2011) Johdatus sosiaalioikeuteen. Helsinki: Talentum.
- BBC (2016) Country profiles. http://news.bbc.co.uk/2/hi/country_profiles/default.stm.
Luettu 4.1.2017.
- Bailey C. & Turner, J. (2002) Social Security in Africa. A Brief Review. Journal of Aging & Social Policy. 14 (1) sivut 105-114.
- Bloom, D. E. & McKinnon R. (2013) The Design and Implementation of Public Pension Systems in Developing Countries: Issues and Options. IZA Policy Paper 59.
- Casey, B. & McKinnon, R. (2009) Social Pensions and Policy Learning: The case of Southern Africa. International Social Security Review. 62 (4) sivut 81-102.
- Chitonge, H. (2012) Social Protection Challenges in Sub-Saharan Africa: 'Rethinking Regimes and Commitments'. African Studies. 71 (3) sivut 323-345.
- Clément, M. (2010) The diversity of social protection systems in developing countries: A multidimensional statistical analysis. University of Bordeaux.
- Cohen, B. & Menken, J. (toim.) (2006) Aging in Sub-Saharan Africa. Recommendations for Furthering Research. Washington: National Research Council of the National Academies.
- Duflo, E. (2003) Grandmothers and Granddaughters: Old-Age Pensions and Intrahousehold Allocation in South Africa. The World Bank Economic Review. 17 (1) sivut 1-25.
- du Plessis, A. The most important driver of underdevelopment, violence and conflict in Africa today is weak and unconsolidated governance. ISS Today. 5.6.2015.

<https://issafrica.org/iss-today/poor-governance-a-greater-threat-than-terror>. Luettu 25.1.2017.

Ellis, F. (2012) 'We Are All Poor Here': Economic Difference, Social Divisiveness and Targeting Cash Transfers in Sub-Saharan Africa. *The Journal of Development Studies*. 48 (2) sivut 201-214.

Esping-Andersen, G. (1990) *Three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press.

FreedomHouse (2016) *Freedom in the world 2016*. Swaziland. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2016/swaziland>. Luettu 25.1.2017.

Haarmann C, Haarmann D, Jauch H, Shindondola-Mote H, Nattrass, N, van Niekerk, I & Samson, M (2009) "Making the difference! The BIG in Namibia". Basic Income Grant Pilot Project. Windhoek: Basic Income Grant Coalition (arviointiraportti)

Hall, A. & Midgley, J. (2004) *Social Policy for Development*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Helne, T. (2003) *Sosiaalipolitiikan perusteet*. Teoksessa Helne, T., Julkunen R., Kajan-oja, J., Laitinen-Kuikka, S., Silvasti, T. & Simpura, J. (2003) *Sosiaalinen politiikka*. Helsinki: WSOY.

Holzmann, R. Robalino, D. & Takayama, N. toim. (2009) *Closing the Coverage Gap: Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*. Herndon: The World Bank.

ILO (2014) *Social Protection Report 2014–2015*. Geneva: ILO.

ILO (2014) Almost half the world's older persons lack pensions. 30.9.2014. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_310210/lang-en/index.htm. Luettu 23.1.2017.

Janhunen, J. (1990) Eläkejärjestelmät teollisuusmaissa 1990. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 1990:1. Helsinki: Eläketurvakeskus.

Jauch, H (2015) The rise and fall of the Basic Income Grant campaign: Lessons from Namibia”. *Global Labour Journal* 6(3) sivut 336-350

Johnson, J. & Williamsson, J. (2006) Do universal non-contributory old-age pensions make sense for rural areas in low-income countries? *International Social Security Review* 59 (4) 47-65.

Kangas, O. (2012) Testing old theories in new surroundings. *International Social Security Review* 65 (1) sivut 73-97.

Kangas, O. & Niemelä, M. (2011) Teoksessa Havakka, P., Niemelä M. & Uusitalo, H. toim. (2011) *Sosiaalivakuutus*. Helsinki: Finanssi- ja vakuutuskustannus Oy.

Kettunen P. & Petersen, K. (2011) *Beyond Welfare State Models. Transnational Historical Perspectives on Social Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Kidd, S. (2009) Equal pensions, equal rights: achieving universal pension coverage for older women and men in developing countries. *Gender and Development*. 17 (3), sivut 377-388.

Lloyd-Sherlock, P. (2000) Old Age and Poverty in Developing Countries: New Policy Challenges. *World Development* 28 (12) sivut 2157–2168.

Maaailmanpankki (2017) Worldwide Governance Indicators. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>. Luettu 26.1.2017.

Maaailmanpankki (2016) The Worldwide Governance Indicators (WGI) Project. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> Luettu 27.12.2016.

Maaailmanpankki (2016) Countries. Lesotho. Overview. <http://www.worldbank.org/en/country/lesotho/overview>. Luettu 25.1.2017.

Maaailmanpankki (2016) Countries Tanzania. Overview.
<http://www.worldbank.org/en/country/tanzania/overview>. Luettu 25.1.2017.

Maaailmanpankki (2012) Africa Social Protection Policy Briefs. Pensions. World Bank.
<http://siteresources.worldbank.org/INTAFRICA/Resources/social-protection-policy-brief-pensions-EN-2012.pdf>. Luettu 25.1.2017.

Maaailmanpankki (1994) Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth. Washington DC: World Bank.
<http://documents.worldbank.org/curated/en/1994/09/698030/averting-old-age-crisis-policies-protect-old-promote-growth>. Luettu 6.1.2014

Mabbet, D. & Bolderson H. (1999) Theories and Methods in Comparative Social Policy. Teoksessa Clasen J. Comparative Social Policy. Concepts, theories and methods. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.

Marais, H. (2010) South Africa pushed to the limit. The political economy of change. Claremont: UCT Press.

Mares I. & Carnes M. (2009) Social policy in Developing Countries. The Annual Review Of Political Science. 12, sivut 93-113.

Nielsen, L. (2011) Classifications of Countries Based on Their Level of Development: How it is Done and How it Could be done. IMF Working Paper. International Monetary Fund.

Niemelä, H. & Salminen, K. (1995) How to define a pension scheme. Helsinki: Kelan omatarvepaino.

Niemelä, H. & Salminen, K. (2009) Kansallisten eläkestrategioiden muotoutuminen ja Euroopan unionin avoin koordinaatiomenetelmä. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 104. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Niño-Zarazúa, M., Barrientos, A., Hickey S. & Hulme D. (2012) Social Protection in Sub-Saharan Africa: Getting the Politics Right. *World Development*. 40 (1) sivut 163–176.

Overbye, E. (2005) Extending social security in developing countries: a review of three main strategies. *International Journal of Social Welfare* 14 (4) 305-314.

Oxford Policy Management (2010) Evaluation of Retirement Systems of Countries within the Southern African Development Community. Oxford Policy Management for FinMark Trust and the DSD. Synthesis Document. http://www.finmark.org.za/wp-content/uploads/2011/01/RetirementsystemsSADC_rep.pdf. Luettu 10.11.2016.

Oxford Policy Management (2010) Evaluation of Retirement Systems of Countries within the Southern African Development Community. Country Profile: Mozambique. http://www.finmark.org.za/wp-content/uploads/2011/01/CP_Mozambique.pdf. Luettu 4.1.2017.

Pelham, L. (2007) The Politics Behind the Non-Contributory Old Age Social Pensions in Lesotho, Namibia and South Africa. Chronic Poverty Research Centre Working Paper No. 83. World Bank. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1653353. Luettu 09.11.2016.

Pension watch. Country map. Access Social Pensions Information by Country. <http://www.pension-watch.net/pensions/country-fact-file/>. Luettu 25.1.2017.

Pension watch (2014) Country Fact Sheet. Namibia. <http://www.pension-watch.net/country-fact-file/namibia/?keywords=namibia>. Luettu 25.1.2017.

Pension watch (2015) Country Fact Sheet. Mozambique. <http://www.pension-watch.net/country-fact-file/mozambique/?keywords=mozambique>. Luettu 25.1.2017.

Ragin, C.C. (1987) *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley: University of California Press.

SADC, Southern African Development Community. <http://www.sadc.int/about-sadc/overview/sadc-objectiv/>. Luettu 4.1.2017.

Smith, B.C. (2003) Understanding third world politics. Theories of political change and development. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Smith, B.C. (2009) Understanding third world politics. Theories of political change and development. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Somolekae, G. (2005) Political parties in Botswana. EISA Research Report No. 27. Johannesburg: EISA. <https://www.eisa.org.za/pdf/rr27.pdf>

SSA (Social Security Administration) (2015) Social Security Programs Throughout the World: Africa, 2015. Washington: Social Security Administration. <https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2014-2015/africa/ssptw15africa.pdf>. Luettu 23.1.2017.

Townsend, P. toim. (2009) Building Decent Societies: Rethinking the Role of Social Security in State Building. Washington: Palgrave Macmillan.

Townsend, P. (2007) The right to Social Security and National Development: Lessons from OECD Experience for Low-Income Countries. Issues in Social Protection Discussion Paper No. 18. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=958252.

Transparency International (2011) Daily Lives and Corruption: Public Opinion in Southern Africa. Berlin: Transparency International.

Tuomioja, E. (1999) Hyvinvointivaltio ja globalisaation hallinta. Teoksessa Kosonen P. & Simpura, J. Sosiaalipolitiikka globalisoituvassa maailmassa. Helsinki: Gaudeamus Kirja / Oy Yliopistokustannus University Press Finland.

Uhlenberg, P. toim. (2009) International Handbook of Population Aging. Heidelberg: Springer-Verlag.

UNDP (2015) Eradicate extreme hunger and poverty. Where we are. <http://www.mz.undp.org/content/mozambique/en/home/post-2015/mdgoverview/overview/mdg1.html>. Luettu 04.01.2017.

UNRISD (2016) Human Rights-Based Approach to Social Protection. Issue Brief 2. <http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/%28httpPublications%29/1E57FC1E56010C2CC125801B004B0D10?OpenDocument>. Luettu 24.1.2017.

van Ginneken, W. (2003) Extending social security: Policies for Developing countries. *International Labour Review* 142 (3) sivut 277-294.

Velkoff, V. & Kowal, P. (2006) Aging in Sub-Saharan Africa: The Changing Demography of the Region. Teoksessa Cohen, B. & Menken, J. (toim.) Aging in Sub-Saharan Africa. Recommendations for Furthering Research. Washington: National Research Council of the National Academies.

Willmore, L. (2007) Universal Pensions for Developing Countries. *World Development*. 35 (1), 24-51.

Wilson, G. (2000). Understanding old age: Critical and global perspectives. London: SAGE Publications.

Wood, G. & Gough, I. (2006) A Comparative Welfare Regime Approach to Global Social Policy. *World Development* 32 (10) sivut 1697-1712.